

# АНАЛИТИЧЕН ДОКЛАД

*По проект на МГСФ финансиран от ОП Административен Капацитет, приоритетна ос 1, подприоритет 1.2., схема „Гражданско общество – повече идеи за прозрачност и достъпност на държавната администрация” , договор 08-12-14-С/27.08.08 „Мониторинг и оценка на възможностите за подобряване прозрачността на общинските администрации”. Дейност 2: . „Разработване на аналитичен доклад”*



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

## Съдържание:

|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| Въведение .....                      | 3  |
| Обществен форум.....                 | 4  |
| Анкетно проучване .....              | 17 |
| Проучване на законодателството ..... | 21 |
| Изводи и препоръки.....              | 50 |
| Приложения .....                     | 55 |

## **Въведение**

Настоящият аналитичен доклад е изготвен в рамките на Дейност 2. „Разработване на аналитичен доклад” по проект “Мониторинг и оценка на възможностите за подобряване прозрачността на общинските администрации” с бенефициент Международни градски сътрудници Фондация (МГС) и партньор Фондация за развитие на регион Сливен (ФРРС), финансиран по Оперативна програма “Административен капацитет”, съфинансирана от Европейския социален фонд.

Проектът цели повишаване на капацитета и ролята на структурите на гражданското общество за осигуряването на прозрачност в дейността на местната администрация.

Аналитичният доклад представя обобщената информация събрана по време на изпълнението на Дейност 1 по проекта. Така в него са включени представяне и резултати от трите основни етапа преминали при изпълнението на Дейност 1:

- Организиране на обществени форуми
- Анкетно проучване
- Проучване на национално законодателство и чужд опит

Структурата на доклада следва логиката за представяне на резултатите от всяка от отделните фази на проучването на настоящето състояние, нуждите и очакванията на местната общественост от предоставяне на прозрачност при работата на администрацията. В края на доклада ще бъдат изведени основните изводи и някои препоръки за подобряване на процес на включване на неправителствения сектор и широката общественост в процеса на вземане на решения и предоставяне, респективно получаване на информация за работата на администрацията. Към аналитичния доклад могат да бъдат намерени и документни свързани с отчетността на всяко от проучванията, организирани в анекси към документа.

## **Обществен форум**

### **Основание:**

Провеждането на обществения форум е на основания Дейност 1 Проучване на съществуващите и идентифициране на нови възможности за прозрачност и достъп

до администрацията: по проект “Мониторинг и оценка на възможностите за подобряване на прозрачността на общинските администрации по ОПАК.

### **Цели на Обществения форум:**

Най-често общинските администрации определят обхвата и начините за прозрачност в своята работа и активността на гражданското участие в зависимост от своите разбирания за утвърждаване на демократичния модел за управление. Логично е при това положение при различията в индивидуалните схващания на лидерите на тези власти за демократичното управление системите за прозрачност и формите за гражданско участие значително да се различават за всяка община. Централната власт, за да въведе в някаква степен стандартизиран подход към този въпрос, поставя задължителни изисквания във връзка с прозрачността и гражданското участие в някои от законите / така например Закона за общинския бюджет, Закона за обществените поръчки / и по този начин определя в най-общ вид рамката за тях. Повечето общини в зависимост от стремежа на лидерите за усъвършенстване на демократичния модел изпълват с допълнително съдържание тази рамка, внедрявайки свои идеи за прозрачност и гражданско участие, което е достойно за уважение.

Планирането и провеждането на Обществения форум си постави за цел тези нови идеи да бъдат обогатени въз основа на мнението на гражданите, които са клиенти на услугите, предоставяни от местните власти.

**Място на провеждане на форума:** град Сливен, Община Сливен

### **Структура и организация на Обществения форум.**

Общественият форум се организира и проведе в рамките на 4 работни сесии. На първата от тях беше конституиран въз основа на желанието на участниците на база три работни маси:

- Работна маса на общинската администрация
- Работна маса на неправителствените организации, работещи и подкрепящи със своята дейност реализирането на социалните проекти в общината

- Работна маса на младите хора и организациите, подкрепящи тяхната дейност.

Работните сесии се проведоха в рамките на четири месеца, като по този начин се даваше възможност за осмисляне на предложенията по време на дискусиите и подготовка на участниците за всяка следваща от тях. Освен това с предвидените информационни дейности за всяка от тях се очакваше привличане на нови участници във форума, което беше реализирано на практика.

На първата сесия се определиха и темите за разискване във връзка с прозрачността и гражданското участие. Участниците се обединиха около следните теми:

- **Дейността на община Сливен, свързана с живота на гражданите с увреждания**
- **Политиката на община Сливен, свързана с младите хора**
- **Процесът на разработване на общинския бюджет в община Сливен**

Темите бяха обсъждани на всяка следваща сесия. В началото на всяка от тях се правеше кратък преглед на резултатите от предишната. След това се изнасяше кратка въвеждаща информация от представител на общината за дейността и темата, планирана за обсъждане, в контекста на прозрачността и гражданското участие при решаването на проблемите за нея. Въз основа на информацията участниците определяха подтемите за разискване, след което започваха дискусии за дефиниране на идеи за прозрачността и гражданското участие.

Така за отделните теми бяха дискутирани следните подтеми:

За дейността на община Сливен, свързана с живота на гражданите с увреждания:

- архитектурна среда: актуално състояние, какво може да се промени
- създаване на работни места
- адаптиране на транспортната система

За политиката на община Сливен, свързана с младите хора:

- Осигуряване на здравословен начин на живот и създаване на условия най-вече за активно спортуване.
- Условия за организиране на свободното време
- Участие в местното самоуправление
- Условия за професионално ориентиране и реализиране

За процесът на разработване на общинския бюджет. По тази тема участниците се обединиха около идеята тя да се разглежда във връзка с прозрачността и гражданското участие за цялостния процес на управление на общинския бюджет.

**Резултати от сесиите, на които се разискваха темите и подтемите**



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

## **Във връзка с тема: Дейността на община Сливен, свързана с живота на гражданите с увреждания:**

*По отношение на архитектурната среда, осигуряваща нормален живот на гражданите с увреждания*

- раздела от Стратегическия план за развитие на общината за 2007-2013 година за архитектурната среда да бъде издаден от общината в специална брошура и предоставена на НПО, работещи за гражданите с увреждания. НПО - та да проведат на собствен форум обсъждане с цел предоставяне на своето мнение и предложения за актуализирането му в съответствие с настъпилите изменения в общината.
- Със съдействието на общината ФРРС да организира съвместен форум на представители на бизнеса, общината и неправителствените организации, насочени към подобряване живота на гражданите с увреждания, за да се предприемат оперативни мерки за адаптиране на подстъпите към детски площадки, градини, училища и държавните институции за подобряване на достъпа на гражданите с увреждания до тях.
- Общината да осигури регламентирано представителство на представител от неправителствения сектор, работещ с гражданите с увреждания в съвета за архитектура и строителство. Идеята е по този начин да се гарантира, че преустройствата и новото строителство на сгради и съоръжения за публично използване ще бъдат съобразени с изискванията за нормален достъп на гражданите с увреждания.
- Препоръчва се да бъде създаден специализиран обществен фонд за финансиране на проекти, разработвани във връзка с подобряване живота на гражданите като бъде използвано конкурсното начало при определянето на полезните за реализиране. За целта ФРРС съвместно с общината и подкрепата на НПО сектора да проучи и разработи необходимите регламенти за създаването и управлението на фонда.
- За осигуряване практическото осъществяване на формулираните идеи те да бъдат широко разпространени в местните средства за масово осведомяване със съдействието на ФРРС.

*По отношение на подтема: създаване на работни места за гражданите с увреждания*

- Представители на НПО – та, работещи с гражданите с увреждания със съдействието на общината да извършат проучване в бизнес организациите за потенциалните места за заемане от граждани с увреждания и необходимите изисквания от познания и умения за тях.
- Паралелно с проучването на бизнес организациите за потенциални места за хората с увреждания, НПО-тата да идентифицират нивото на квалификация на гражданите с увреждания, техен контингент и с бюро по труда да планират необходимите курсове за обучение и прекавалификация с цел повишаване на продаваемостта им на пазара на труда.

- Общината чрез връзките си с обществеността по подходящ начин да насърчи местните средства за масово осведомяване да активизират политиката си за отразяване на примери за конкретен принос на гражданите с увреждания за развитието на общината. За целта НПО-тата да организират събирането на необходимата информация.
- Независимо, че на настоящия етап бюрата по труда извършват разяснителна работа сред бизнес – организациите за предимствата при наемане на граждани с увреждания на работа, участниците предложиха общинската администрация да организира и проведе разяснителна кампания сред тях, използвайки авторитета на своя капацитет. За кулминационна точка на тази кампания да се използва 3.12.2008 година- международния ден на хората с увреждания. На този ден да бъде организиран форум с бизнес организациите под наслов: “ Ден на диалога за наемане на граждани с увреждания на работа.”
- Общинската администрация да проведе проучване в общината, страната и побратимените градове за положителните практики за наемане на граждани с увреждания от бизнес- организациите и материала да бъде представен на форума, който ще се организира и проведе на 3.12, 2008 година.

*По отношение на подтема: Адаптиране на транспорта в общината за използването му от гражданите с увреждания*

- Представители на НПО-тата, работещи с гражданите с увреждания да проучат кои квартали от град Сливен са населени най-гъсто от тях и да подготвят информация, която да предоставят на администрацията с цел използването ѝ при ревизиране и актуализиране на транспортната схема на града за следващата година.
- Общинската администрация да проучи възможността за финансиране на закупуването и експлоатацията на специализиран микробус, обслужващ гражданите с увреждания при крайна необходимост чрез използването на горещ телефон, поддържан от нея за тази цел.

### **Във връзка с тема: Политиката на община Сливен, свързана с младите хора**

*По отношение на подтемата: Осигуряване на здравословен начин на живот и създаване на условия най-вече за активно спортуване.*

Бяха формулирани следните проблеми:

- Базата за развиване на нетрадиционните спортове в общината е недостатъчна
- Спортните бази в училищата се нуждаят от подобряване и снабдяване с подходящи спортни съоръжения
- Липсва последователна политика за разработване и реализиране на проекти за мобилност на младите хора – организиран туризъм, срещи с млади хора от страната и други.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

- Недостатъчни условия за развитие и практикуване на плуването като масов спорт
- Липса на условия за развитие на нови спортове като PARCOUR

За решаването на тези проблеми участниците предложиха следните идеи:

- Организиране на работна среща с участието на комисиите за спорт и образование, младежкия център и представители на младежкия парламент за обсъждане на възможностите за подобряване на спортните бази в училищата, плувните басейни и намиране възможности за създаване на условия за практикуване и развитие на нетрадиционните спортове
- Младежният център да разшири дейността си в подкрепа на разработването и реализирането на мобилни проекти, обслужващи идеята за развитие на организиран туризъм. За целта да координира работата си с местното туристическо дружество и установи подходяща информационна система за разпространяване на проектите сред младите хора в училищата.
- Програмата за изграждане на квартални спортни площадки да бъде актуализирана с цел планиране изграждането на такава в кв. Надежда, където е концентрирано ромското население.

*По отношение на подтема: Условия за организиране на свободното време*

Участниците идентифицираха следните проблеми:

- Липса на достатъчна информация за дейностите и инициативите на читалищата във връзка с осигуряване на възможности за използването им от младите хора през свободното си време.
- Липса на подходящо помещение за развиване на дейността на младежкия парламент и общуването му с различни групи от младите хора в общината.
- Липса на киносалон в града, традиционно предпочитано място за уплътняване на свободното време
- Недостатъчно развити възможности за изявяване на личните таланти на младите хора
- Отсъствие на система за обработка на битовите отпадъци от най-често посещавания природен парк “Сините камъни” от младите хора.

След обсъждане на възможностите за решаването на проблемите, участниците се обединиха около следните предложения:



- Препоръчва се на Регионалният център “читалища” да изгради ефективна информационна система за дейността и инициативите им с цел информиране на младото поколение за възможностите за уплътняване на свободното си време
- Препоръчва се на общината да осигури подходящо помещение за развиване на дейността на младежкия парламент, който е в състояние да й съдейства за засилване на прозрачността на общинската политика във връзка с живота на младите хора.
- Препоръчва на общината да проучи възможността за публично-частно партньорство за изграждане на кинозалон.
- Препоръчва на общината да възстанови ежегодния фестивал – конкурс за “училищни таланти”
- Предлага на общината с подкрепата на екологичните неправителствени организации, младежкия парламент, туристическото дружество да разработи и осъществи ефективна система за обработка на битовите отпадъци в природен парк “ Сините камъни “, в това число и поддържане на реализираните по проекти екопътеки.

*По отношение на подтема: Участие в местното самоуправление*

Бяха идентифицирани следните проблеми:

- На настоящия етап не е приета Европейската харта за участие на младите хора в управлението на общините и областта от Общинския съвет.
- Отсъствие на достъп на широк кръг млади хора до програми предоставящи мениджърски познания и умения.

След обсъждане на проблемите участниците предложиха следните идеи за решаването им:

- Приемане на Европейската харта за участие на младите хора в управлението на общините и областта от Общинския съвет на община Сливен.
- Усъвършенстване на системата за участие в инициативата “ мениджър за един ден “ чрез разширение на достъпа за участие в нея и разработка на подходящи критерии за избор на участниците.

*По отношение на подтема: Условия за професионално ориентиране и реализиране*

Участниците формулираха следните проблеми:

- Липса на актуална и системна информация за нуждите на бизнес средата от квалифицирани служители, специалисти и работници от младото поколение.
- Отсъствие на мотивиращи инициативи за привличане на младите хора за работа в местния бизнес.

Въз основа на дискусиата участниците направиха следните предложения:

- Разработка на подходяща връзка на сайта на общината с Web – страницата на Агенцията за регионално развитие с цел осигуряване на актуална информация за свободните места за млади хора в местните фирми.
- Да се организира с участието на младежкия парламент, бизнеса, Агенцията за регионално развитие и младежкия център ежегоден ден на младежката заетост в общината. На него да бъдат представяни нуждите на фирмите от квалифицирана работна ръка и обсъждани начините за мотивиране на младите хора за професионална ориентация към тях с подходящо продължение на образованието и преквалификация.

### **Във връзка с тема: процесът на разработване на общинския бюджет в община Сливен**

Излязоха на преден план следните проблеми:

- Гражданите нямат информация за периода от годината, в който започва да разработването на общинския бюджет. Това ги прави изолирани по време на фазата на разработването
- Фазата на разработката е най-вече приоритет на експертите в общността и по този начин мнението на останалите граждани трудно получава достъп до техните дискусии и решения.
- Установи се, че публичните обсъждания на стратегическите документи, за които използваната технология за изпълнение на тази фаза от управление на бюджетния процес би трябвало да използва, не се организират така, че да се гарантира широко представителство на гражданството. По такъв начин презумпцията, че фазата на разработването на общинския бюджет се обляга на документи, за които е взето тяхното мнение се оказва неубедителна.

В резултат на обсъжданията, свързани с прозрачността и гражданското участие по тази фаза, участниците предложиха следните свои идеи:

- Ежегодно общинската администрация да уведомява гражданите по подходящ начин чрез средствата за масово осведомяване стартирането на разработката на общинския бюджет. Това ще осигури подходящо време на гражданите и техните сдружения да обсъдят предварително предложенията си.
- Следващата стъпка на общината е разработването на намеренията за основните приоритети / рамката на общинския бюджет / и публикуването ѝ на разбираем и достъпен език за гражданството. Това ще им позволи да сверят тези намерения с предварително подготвените предложения и да реагират по подходящ начин.
- Установяване на места, посещавани от гражданите, за приемане на предложенията им за разработвания бюджет



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

- Организиране на места за обсъждане на конкретни направления в разработката – така например образованието, здравеопазването и други.
- Изпращане по адреси на гражданите кратки материали за намеренията на бъдещия общински бюджет
- Поместване на сайта на общината проектът за намерения с установяване на обратна връзка с потребителите – гражданите.

По отношение на фазата приемане:

При дискусията се установи, че:

- Достъпът на гражданите на заседанията на постоянните комисии е затруднен.

Предложението е:

- Достъпът на гражданите до заседанията на постоянните комисии, свързани с обсъждане на проектът на общинския бюджет, да бъде максимално с осигурен чрез подобряване на информацията за тях и удобство на залите, в които се заседава.

По отношение на фазата изпълнение

Участниците считат, че използваните форми за публикуване на отчетите за шестмесечието не са достатъчни. Те предложиха:

- Организиране на срещи по кметства и квартали за обсъждането на тези отчети, за да се осигури по-голяма публичност както на събираемостта приходите от местните данъци и такси, така и правилното им изразходване съгласно изпълнявания бюджет

## Анализ на резултатите

Въз основа на дискусиите по време на обществения форум излизат на преден план следните проблеми в прозрачността в работата на общинската администрация и гражданското участие:

- Общината възприема като определящ начин за установяване на прозрачност в своята работа поддържането на Web – страница за дейността си. Този модерен подход има своето място в процеса, но по време на дискусиите с гражданите се установи, че той не е определящ за ефективността му поради следните причини:
  - ✚ ограничен е достъпът на по-голяма част от гражданството до сайта на общината
  - ✚ сайтът не предоставя възможност за обратна връзка
  - ✚ сайтът е ограничен по отношение на всички дейности на администрацията, които биха представлявали интерес на различни групи от гражданите
- организациите от неправителствения сектор имат затруднен достъп със свои преставители в обществени съвети и комисии, допълващи административния капацитет на администрацията по важни въпроси, свързани с развитието на общността. По този начин те не могат да влияят ефективно върху решенията им, които често пъти са свързани с интересите на членовете и съмишлениците им.
- Неправителствените организации, чиято дейност е свързана с разработването и осъществяването на социални проекти в общината се нуждаят от предварителна информация за появяването им в дневния ред на администрацията. Това би съдействувало за установяването на партньорство между тях и общината, което би било от полза за крайните резултати от тях.
- Недостатъчна координация по въпросите за информираност на гражданите между голяма част от държавните и общински структури, на които общината разчита за подкрепа в усилията си за предоставяне на качествени публични услуги. По този начин разработвани и изпълнявани от тях проекти нямат необходимата публичност и дескредитират несъзнателно прозрачността на действията ѝ като цяло.
- Общината не използва достатъчно добре възможностите на някои сдружения / училищни настоятелства, читалища, туристически организации и агенции / за подобряване на прозрачността на работата си като лидер в много проекти, свързани с решаването на реални проблеми на гражданите. По този начин се лишава и от активно гражданско участие и подкрепа.
- Недостатъчна е връзката на неправителствения сектор със регионалните средства за масово осведомяване. Това прави недостъпни за гражданите постигнати положителни резултати за членовете и съмишлениците и то често пъти със съдействието на общинската администрация. В резултат е потърпевша отново прозрачността.
- Гражданите нямат информация за периода от годината, в който започва да разработването на общинския бюджет. Това ги прави изолирани по време на фазата на разработването



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

- Фазата на разработката е най-вече приоритет на експертите в общността и по този начин мнението на останалите граждани трудно получава достъп до техните дискусии и решения.
- Установи се, че публичните обсъждания на стратегическите документи, за които използваната технология за изпълнение на тази фаза от управление на бюджетния процес би трябвало да използва, не се организират така, че да се гарантира широко представителство на гражданството. По такъв начин презумпцията, че фазата на разработването на общинския бюджет се обляга на документи, за които е взето тяхното мнение се оказва неубедителна.
- Достъпът на гражданите на заседанията на постоянните комисии е затруднен.
- Прозрачността и гражданското участие в управлението на общинския бюджет / основен политически документ за развитието на общността / 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 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.

**Списък от нови идеи за обогатяване на прозрачността и гражданското участие в общината, формулирани от Обществения форум.**

*Във връзка с реализирането на социални проекти в общината:*

- Препоръчва се да бъде създаден специализиран обществен фонд за финансиране на проекти, разработвани във връзка с подобряване живота на гражданите, в това число на тези с увреждания като бъде използвано конкурсното начало при определянето на полезните за реализиране. За целта ФРРС съвместно с общината и подкрепата на НПО сектора да проучи и разработи необходимите регламенти за създаването и управлението на фонда.
- Общинската администрация да провежда проучване в общината, страната и побратимените градове за положителните практики за наемане на граждани с увреждания от бизнес-организациите и материала да бъде представен на форума, който ще се организира и провежда на 3 декември – международния ден на хората с увреждания. Идеята е да се засили интереса на местния бизнес към предоставяне на работни места на гражданите с увреждания.
- Общината чрез връзките си с обществеността по подходящ начин да насърчи местните средства за масово осведомяване да активизират политиката си за отразяване на примери за конкретен принос на неправителствените организации

развитието на общината. За целта НПО-тата да организират събирането на необходимата информация.

- Общината да осигури регламентирано представителство на представители от неправителствения сектор, работещ с гражданите с увреждания в съвета за архитектура и строителство. Същата практика – представителство в обществени съвети, комисии и такива с регулативно действие - е полезно да бъде по подходящ начин осъществена и за останалите организации от неправителствения сектор. Идеята е по този начин да се гарантира активно участие на гражданството във вземането на решенията им във връзка с реализирането на проекти със социална значимост.
- Представители на НПО-тата, работещи с гражданите с увреждания да проучват ежегодно кои квартали от град Сливен са населени най-гъсто от тях и да подготвят информация, която да предоставят на администрацията с цел използването ѝ при ревизиране и актуализиране на транспортната схема на града за всяка следваща финансова година.
- Препоръчва се на общината да обогати формите за информиране на гражданството за разработването и реализирането на социални проекти с цел активизиране на организациите от неправителствения сектор за партньорство с нея по тях.
- Препоръчва се на общината да създаде система за координация на процеса за информираност на гражданите за действията на държавните и общински структури в подкрепа на обслужването на гражданите чрез подходящи линкове към техните сайтове в Web – страницата си.

*Във връзка с политиката на общината за подобряване живота на младото поколение в общината.*

- Младежкият център да разшири дейността си в подкрепа на разработването и реализирането на мобилни проекти, обслужващи идеята за развитие на организиран туризъм. За целта да координира работата си с местното туристическо дружество и установи подходяща информационна система за разпространяване на проектите сред младите хора в училищата.
- Препоръчва се на Регионалният център “читалища” да изгради ефективна информационна система за дейността и инициативите им с цел информиране на младото поколение за възможностите за уплътняване на свободното си време
- Препоръчва се на общината да осигури подходящо помещение за развиване на дейността на младежкия парламент, който е в състояние да ѝ съдействува за засилване на прозрачността на общинската политика във връзка с живота на младите хора
- Препоръчва на общината да проучи възможността за публично-частно партньорство за изграждане на кинозалон.
- Препоръчва на общината да възстанови ежегодния фестивал – конкурс за “училищни таланти”

- Предлага на общината с подкрепата на екологичните неправителствени организации, младежкия парламент, туристическото дружество да разработи и осъществи ефективна система за обработка на битовите отпадъци в природен парк “ Сините камъни “, в това число и поддържане на реализираните по проекти екопътеки.
- Усъвършенстване на системата за участие в инициативата “ мениджър за един ден “ чрез разширение на достъпа за участие в нея и разработка на подходящи критерии за избор на участниците.
- Разработка на подходяща връзка на сайта на общината с Web – страницата на Агенцията за регионално развитие с цел осигуряване на актуална информация за свободните места за млади хора в местните фирми.
- Да се организира с участието на младежкия парламент, бизнеса, Агенцията за регионално развитие и младежкия център ежегоден ден на младежката заетост в общината. На него да бъдат представяни нуждите на фирмите от квалифицирана работна ръка и обсъждани начините за мотивиране на младите хора за професионална ориентация към тях с подходящо продължение на образованието и преквалификация.

*Във връзка с прозрачността и гражданското участие в управлението на бюджетния процес*

- Ежегодно общинската администрация да уведомява гражданите по подходящ начин чрез средствата за масово осведомяване стартирането на разработката на общинския бюджет. Това ще осигури подходящо време на гражданите и техните сдружения да обсъдят предварително предложенията си.
- Ежегодна общината да разработва намеренията си за основните приоритети / рамката на общинския бюджет / и ги публикува на разбираем и достъпен език за гражданството. Това ще им позволи да сверят тези намерения с предварително подготвените предложения и да реагират по подходящ начин.
- За активизиране на гражданското участие във фазата на разработването на общинския бюджет ежегодно общината да организира места, посещавани от гражданите, за приемане на предложенията им за разработвания бюджет
- Ежегодно общината да организира места за обсъждане на конкретни направления в разработката – така например образованието, здравеопазването и други в периода на разработването на общинския бюджет
- В периода на разработването да изпраща на адреси на гражданите кратки материали за намеренията на бъдещия общински бюджет
- Ежегодно общината да помещава на сайта си проектът за намерения с установяване на обратна връзка с потребителите – гражданите.
- Общината да осигури облекчен достъп на гражданите до заседанията на постоянните комисии, свързани с обсъждане на проектът на общинския бюджет чрез подобряване на информацията за тях и удобствата на използваните зали за тази цел.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

- Препоръчва се да се усъвършенствува системата за организиране на публичните обсъждания на общинските бюджети чрез обогатяване на формите за оповестяването им.
- С цел засилване на прозрачността в изпълнението на общинския бюджет, препоръчва се на общината ежегодно на шестмесеци да организиране срещи по кметства и квартали за обсъждането на отчетът за изпълнение на бюджета. По този начин да се осигури по-голяма публичност както на събираемостта приходите от местните данъци и такси, така и правилното им изразходване съгласно изпълнявания бюджет
- Ежегодно общината с публичното обсъждане на проекта на общинския бюджет да представя кратка оценка на резултатите от изпълнението на действащия на разбираем и достъпен на гражданите език.



## **Анкетно проучване**

### **Обща информация за анкетата**

В анкетата бяха включени въпроси, чрез които се цели да се идентифицира запознатостта на анкетираните с дейността на администрацията и да се обогатят средствата за предоставяне на информация от администрацията.

Анкетната карта съдържа 17 въпроса, от които 11 са с възможност за избор само на 1 отговор, 1 с възможност за избор на повече от 1 отговор и 5 отворени въпроса. 2 от въпросите бяха задължителни за попълване.

Анкетната карта беше изпратена по електронен път до 102-ма представители на целевата група по проекта (представители на НПО на местно ниво и представители на местната власт – общински съветници и общинска администрация). 90 от тях са я разгледали, а 34 са я попълнили.

### **Обща информация за данните получени чрез анкетата**

91% от анкетираните са членове или служители на НПО и служители в общинската администрация. 8% са отговорили, че заемат друга позиция – служител в информационен център, в читалище и др.

На отвореният въпрос **“Кой според вас е най-големият проблем на общината в момента?”** са отговорили 82% от анкетираните и отговорите им могат да се групират в следните основни групи проблеми:

- липса на прозрачност
- липса на координация и вътрешна комуникация между служителите в отделните звена на администрацията, както и между различните звена на администрацията
- неучтиви служители при обслужване на гражданите
- липса на квалифицирани кадри в администрацията поради слаба мотивация за работа и неадекватно възнаграждение
- достъп до европейски фондове и нужда от финансова и административна децентрализация
- липса на достъпна за всеки информация за промени в трафика на движение, вследствие на ремонтни дейности на пътната инфраструктура
- недостатъчна информираност на гражданите за работата на общинската администрация и общинския съвет относно потребностите и проблемите на хората с увреждания

82% са отговорили и на следващият въпрос **“Мислите ли, че бихте могли да подпомогнете вземането на решение по гореописания проблем и с какво?”**. От тях 40% са отговорили, че не могат, не знаят как или не зависи от тях. Някои от останалите отговори са дадени по-долу:

- С рекламирането на възможностите, които предлага общината за бизнес
- поставяне на временни табели на възловите спирки на градския транспорт
- да, като се разреши държавни служители да работят по проекти, без да им се създават различни административни пречки.
- да, чрез предоставяне на експертна помощ
- Среща на властта на община Сливен с НПО за живота на хората с увреждания в община Сливен.
- Необходимо е да се включат повече млади и амбициозни хора, които да преминат необходимите обучения и да се запознаят детайлно с правилата на оперативните програми.
- Да, като настояваме и посочваме недостъпните места
- Да, с участие в Консултативни съвети (но работещи); участие на експерти със съвещателен глас в общинските комисии; съвместна подготовка и изпълнение на проекти; популяризиране на успешни практики и инициативи на общината; създаване и управление на фонд за финансиране на НПО; разработване на програма за работа със структурите на гражданското общество в общината.
- Нужно е служителите да бъдат обучавани.
- Нужно е да се създаде такъв обществен съвет от влиятелни общественици, които да дават мнения за решенията.

На въпроса **“Някога свързвали ли сте се с общинска администрация по повод проблем, на който сте търсили решение”** 66% са отговорили, че са имали среща с отговорен служител в общината или с кмета, а 10% не са се срещали с представител на местната власт. Интересно е да се отбележи, че 60% от отговорилите, че не са се свързвали с администрацията по проблем, който са имали, са служители в общинската администрация.

Почти всички (94%) познават служители от администрацията и търсят помощ при възникнал проблем.

На въпроса **“Познавате ли НПО, което да се занимава с дефинирания от Вас основен проблем на общината и е помогнало (би помогнало) за разрешаването на проблема?”** 38% от анкетираните отговарят, че не познават такава организация, а 25%, че познават и организацията е помогнала или би помогнала при разрешаването на проблема.

На въпросите относно **информираността на гражданите и бизнеса за дейността на общинската администрация и работата и решенията на общинския съвет** отговорите са много сходни: 50% и повече отговарят категорично, че гражданите и бизнеса не са достатъчно информирани, а около 30% смятат, че са достатъчно информирани.

53% от анкетираните смятат, че **каналите за предоставяне на информация, които използва администрацията са достатъчни**, а 38%, че не са.

Като съпоставим отговорите на 8-ми и 10-ти въпрос излиза, че 28% от анкетираните смятат, че въпреки че гражданите и бизнеса не са достатъчно информирани за дейността на общинската администрация, каналите за предоставяне на информацията са достатъчни.

Подобен е случаят и при съпоставяне на 9-ти и 10-ти въпрос: 20% смятат, че общинският съвет не информира достатъчно гражданите и бизнеса за работата си и решенията, които взема, но каналите, които използва за предоставяне на информацията, са достатъчни.

Всички анкетирани са единодушни по отношение на **начините, по които получават информация от общинската администрация и общинския съвет**: местни медии (вестници, радио, телевизия), интернет сайта на общината, Центъра за административно обслужване на гражданите и информационните табла на общината. Ето някои от предложенията, които те дават за алтернативни средства за предоставяне на информация:

- светлинни табла извън общината; озвучени пана; билборди; специален бюлетин на Общината и общинския съвет;
- чрез Кметствата в населените места извън Сливен, които са към общината
- Читалищата, които са по принцип информационни посредници
- Предавания по местната телевизия; осъществяване на публични срещи и дебати, чрез които гражданите да участват в обсъждането и вземането на решения, както и да упражняват правото си на контрол; издаване на безплатен общински вестник, за всяко домакинство, в който да се публикува цялата информация за работата на Общинския съвет и за изпълнението на взетите решения от Кмета на Общината и от общинската администрация; чрез форум на електронния сайт на Общината, в който гражданите да могат да подават сигнали за нередности, да изказват мнения и препоръки; провеждане на анкети и проучвания, касаещи бъдещото, устойчиво развитие на Общината при разработването на стратегии за постигане на европейски стандарти и по-добро качество на живот.
- кръгли маси и добре подготвени публични дискусии
- инфомати- т.н. тач скрийни за граждани.Удобни са и не изискват компютърна грамотност. С докосване на екрана се получава нужната информация.
- бюлетин (включително електронен), в който да се вписват решенията на общинския съвет, новоприети закони и т.н.; брошури; наредби на хартиен носител в отделни книжки.
- Срещи и рекламни материали по квартали, комуникации и партньорство с НПО
- информационни кампании

Според ЗДОИ, всяка администрация трябва да публикува ежегодно обобщена информация, съдържаща данни от годишния доклад за състоянието си. Тази



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

информация трябва да бъде на разположение за справка на гражданите във всяка администрация. На въпроса, зададен на анкетираните **дали гражданите имат на разположение годишния доклад за състоянието на общинската администрация за 2007 г.**, 88% отговарят, че не знаят или нямат. От общинските служители, отговорили на този въпрос, 29% са дали положителен отговор, 14%, че доклада не е на разположение и 57% не знаят.

Отново 88% отговарят, че са **запознати изцяло или частично с процеса на вземане на решения в общината**. По този начин са отговорили всички служители в администрацията.

На въпроса относно **практиката граждани да присъстват на заседанията на общинския съвет и неговите комисии**, 53% от анкетираните отговарят, че това е факт.

26% не са отговорили или не знаят **по какъв начин гражданите биха могли да се включат в процеса на вземане на решения относно обществено значими въпроси на местно ниво**. Останалите общо взето споделят еднакви мнения, които са обобщени накратко в следното:

- чрез сайт, в който всеки да помества свое мнение
- обществени форуми с населението – във всяко населено място.
- Чрез референдуми, анкетни допитвания до цялата общественост по важни въпроси, а също и чрез публични обсъждания и фокус-групи.
- чрез разширяване на контактите между НПО и местна власт
- обществени съвети по важни за Общината проблеми.

## **Проучване на законодателството**

За целите на проекта бяха проучени следните законодателни и стратегически документи:

- Стратегия за прозрачно управление и за превенция и противодействие на корупцията, 2006 – 2008 г.
- Програмата за прозрачност в дейността на държавната администрация и на лицата, заемащи висши държавни длъжности
- Конституция на Република България
- Закон за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА)
- Закон за достъп до обществена информация (ЗДОИ)
- Закон за администрацията
- Закон за регионално развитие (ЗРР)
- Закон за допитване до народа (ЗДН)
- Закон за общинските бюджети
- Законопроект за пряко участие на гражданите в управлението

## **ЗАКОНОДАТЕЛНИ АКТОВЕ И СТРАТЕГИЧЕСКИ ДОКУМЕНТИ НА НАЦИОНАЛНО И МЕСТНО НИВО, ГАРАНТИРАЩИ ПРОЗРАЧНОСТ**

### **I. Стратегически документи**

#### **1. Стратегия за прозрачно управление и за превенция и противодействие на корупцията, 2006 – 2008 г.**

Принципите на прозрачност и отчетност в дейността на администрацията са едно от условията за добро управление. За постигане на тези принципи правителството приема Стратегия за прозрачно управление и за превенция и противодействие на корупцията, 2006 – 2008 г. и Програма за нейното изпълнение.

Стратегията цели повишаване на общественото доверие в институциите, засилване на гражданския контрол върху дейността им, прозрачност и отчетност при вземане на управленски решения и регламентиране на ясни и ефективни правила за взаимодействие между гражданите и служителите в администрацията. За изпълнението на Стратегията правителството приема програма, която се основава на принципите на върховенство на закона, добро управление, прозрачност и превенция на корупцията:

*Изпълнението на стратегията ще се основава на следните принципи:*

- *Върховенство на закона за гарантиране ефективната защита на правата на човека, разделението на властите и равенство на всички граждани пред закона.*



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

- *Добро управление и задължение правителството да предприеме ясни и ефективни действия, които напълно да удовлетворяват нуждите на гражданите.*
- *Прозрачност и активни консултации с гражданското общество и бизнеса при формулирането на политики и в процеса на вземане на управленски решения.*
- *Превенция на корупцията чрез предприемане на ефективни мерки от правителство по предварително идентифициране на причините и условията, които биха могли да доведат до корупционно поведение, и ограничаването и/или елиминирането им.*
- *Ефективно противодействие на корупцията чрез въвеждане на механизми за бързо идентифициране и прекратяване на съществуващите корупционни практики.*

Програмата за изпълнение на Стратегията включва конкретни мерки, срокове и отговорни институции за изпълнението на отделните мерки. Всяка отговорна институция подготвя отчет за изпълнението на мерките, които са в нейния ресор.

## **2. Програмата за прозрачност в дейността на държавната администрация и на лицата, заемащи висши държавни длъжности**

Програмата е разработена от Министерството на държавната администрация и административната реформа (МДААР) в съответствие със Стратегия за прозрачно управление и за превенция и противодействие на корупцията и Програма за нейното изпълнение и предлага конкретни мерки за подобряване на партньорството между държавните институции и гражданското общество чрез прилагане на действащото законодателство, инициране на законови промени и регламентиране на механизмите за граждански контрол.

Основна цел на Програмата е постигането на по-модерно управление с добре функционираща, прилагаща добрите европейски практики и политики българска държавна администрация.

С тази програма България се включва и в инициативата на Европейската комисия “Европейската прозрачност” за засилване на гражданското участие в процеса на вземане на решения.

МДААР отчита изпълнението на мерките по програмата на всяко шестмесечие.

**С разработването на тези стратегии правителството показва желанието си за реформа и модернизация на администрацията и стремежът за постигане на прозрачност и отчетност в управлението на държавните институции. Модернизацията на администрацията е труден и дълъг процес, който България трябва да извърши, за да оправдае очакванията на ЕС. В този процес задължително трябва да участва гражданското общество като основен коректив на администрацията.**



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

## II. Законодателна рамка

СГО, и гражданите в частност имат огромна роля при формиране на националните и местни политики и контролират администрацията, както при изпълнението им, така и за предоставяне на информация относно дейността ѝ като цяло.

За да изпълнява успешно ролята си на коректив на администрацията, на гражданското общество трябва да бъде гарантирана минимална законодателна рамка, регламентираща достъпа им до информация и включването им в местното самоуправление, планирането и във вземането на решения по важни общодържавни и местни въпроси.

Най-общо можем да разделим законодателните актове, касаещи функциите на гражданите като коректив на администрацията, на два вида:

- Нормативна рамка, гарантираща достъпа на гражданите до информация;
- Нормативна рамка, гарантираща участието на гражданите в управлението и в решаването на общодържавни и местни въпроси.

### 1. Нормативна рамка, гарантираща достъпа на гражданите до информация

#### 1.1. Конституция на Република България

Конституцията е върховният закон на България. В нея са описани основните права и задължения на българските граждани и органите на държавната власт – законодателна, изпълнителна и съдебна.

Конституцията осигурява правото на всеки гражданин да търси, получава и разпространява информация, както и да получава информация от държавен орган или учреждение по въпроси, които представляват за него интерес:

*Чл. 41. (1) Всеки има право да търси, получава и разпространява информация. Осъществяването на това право не може да бъде насочено срещу правата и доброто име на другите граждани, както и срещу националната сигурност, общественения ред, народното здраве и морала.*

*(2) Гражданите имат право на информация от държавен орган или учреждение по въпроси, които представляват за тях законен интерес, ако информацията не е държавна или друга защитена от закона тайна или не засяга чужди права.*



## 1.2. Закон за администрацията

Този закон урежда структурата на администрацията, основните принципи при осъществяване на нейната дейност и правомощията на органите на изпълнителната власт.

Администрацията осъществява своята дейност в интерес на обществото при спазване на принципите на прозрачност и отчетност и координира дейността си с всички заинтересовани лица. При изпълнение на дейността си тя е длъжна да предоставя информация на обществеността по въпроси, които ги интересуват.

*Чл. 2. (1) (Изм. - ДВ, бр. 24 от 2006 г.) Администрацията осъществява своята дейност при спазване на следните принципи:*

- 1. законност;*
- 2. откритост и достъпност;*
- 3. отговорност и отчетност;*
- 4. ефективност;*
- 5. субординация и координация;*
- 6. предвидимост.*

*(2) (Изм. - ДВ, бр. 24 от 2006 г.) Администрацията осъществява своята дейност в интерес на обществото и в съответствие с Конституцията и с другите нормативни актове.*

*(3) При осъществяване на своята дейност администрацията е длъжна да предоставя информация на гражданите, юридическите лица и органите на държавната власт по ред, определен със закон.*

*(4) Администрацията е длъжна да дава отговор на гражданите и юридическите лица на отправени от тях запитвания, молби, жалби, предложения и сигнали по въпроси, които представляват техен законен интерес, по ред, определен със закон.*

...

*(7) (Предишна ал. 6, доп. - ДВ, бр. 24 от 2006 г.) Органите на държавната власт координират дейността си за осъществяване на единна държавна политика и извършват консултации със социални партньори, с представители на частния сектор и с представители на гражданското общество.*





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

**Конституцията и ЗА осигуряват правото на гражданите да получават информация от държавните органи.**

### **1.3. Закон за местното самоуправление и местната администрация**

Местното самоуправление се изразява в правото и реалната възможност на гражданите и избраните от тях органи (кмет и общински съвет) да решават самостоятелно всички въпроси от местно значение. Основната административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление е общината.

Законът регламентира прозрачността при вземане на решения от органите на местното самоуправление. Актовете на общинския съвет са публични – те задължително се довеждат до знанието на местната общност чрез средствата за масово осведомяване или интернет. Освен това кметът на общината е задължен да определи подходящо помещение в сградата на общината, където на хартиен носител да се съхраняват копия от актовете на общинския съвет от последните 10 години. На желаещите граждани се осигурява достъп до тези копия на място в рамките на работното време. Всеки, който желае да получи копие от даден акт на общинския съвет, има такава възможност срещу заплащане. Тези права са заложили в чл. 22 от закона:

*Чл. 22. (1) (Изм. - ДВ, бр. 65 от 1995 г., доп. - ДВ, бр. 85 от 2000 г., изм. - ДВ, бр. 69 от 2003 г., в сила от 27.10.2003 г., изм. - ДВ, бр. 69 от 2006 г.) Актовете на общинския съвет се изпращат на кмета на общината и на областния управител в 7-дневен срок от приемането им.*

*(2) (Нова - ДВ, бр. 69 от 2006 г.) Актовете на общинския съвет се разгласяват на населението на общината в срока по ал. 1 чрез средствата за масово осведомяване, чрез интернет страницата на общината и по друг подходящ начин, определен в правилника по чл. 21, ал. 3. Оспорването, спирането, отмяната или потвърждаването на оспорените актове на общинския съвет се разгласява по същия ред. Актовете на общинския съвет се обнародват в "Държавен вестник", когато това е предвидено със закон.*

*(3) (Нова - ДВ, бр. 69 от 2003 г., в сила от 27.10.2003 г., предишна ал. 2 - ДВ, бр. 69 от 2006 г.) Кметът на общината определя подходящо помещение в сградата на общината, където се съхраняват копия от актовете на общинския съвет от последните 10 години на хартиен носител и се осигурява достъп на желаещите граждани да ги четат на място в рамките на осемчасово работно време във всеки работен ден. На всеки гражданин, желаещ да получи копие от даден акт на общинския съвет, се осигурява възможност за това срещу заплащане.*

В чл. 67 на "Правилника за организацията и дейността на общински съвет Сливен, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация", общинският съвет е заложил всички изисквания на закона относно прозрачността на приетите актове. В Правилника е заложено освен задължителните по закон места за публикуване, те да бъдат публикувани и в един местен вестник, за да могат максимален брой граждани на общината да бъдат осведомени относно приетите от съвета актове:



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

**Чл.67. (1) (Изм. Реш. № 1138/19.10.2006 г.)** Председателят на Общинския съвет изпраща приетите от Общинския съвет актове на кмета на Община Сливен, на областния управител на Област Сливен и други заинтересовани лица в 7-дневен срок от приемането им, освен ако в закон не е предвидено друго.

**(2)(Доп. Реш. № 1138/19.10.2006 г.)** Актовете на Общинския съвет се поставят на определеното за целта място в сградата на Община Сливен, в срока по ал.1 се публикуват в интернет страницата на ОбС и се довеждат до знанието на населението чрез средствата за масово осведомяване, включително един местен вестник. Оспорването, спирането, отмяната или потвърждаването на оспорените актове на Общинския съвет се огласяват по същия начин.

**(3)(Нова)(Реш. № 1138/19.10.2006 г.)(Доп. с Решение № 3/29.11.2007 г.)** Копия на хартиен и технически носител от приетите актове на Общински съвет - Сливен от последните 10 години се съхраняват в подходящо помещение в сградата на общината, определено от кмета на Община Сливен. На желаещите граждани се осигурява достъп да ги четат на място в рамките на осемчасово работно време във всеки работен ден, като на всеки гражданин желаещ да получи копие от даден акт на Общинския съвет, се осигурява възможност за това срещу заплащане.

ЗМСМА (чл.27, ал.6) гарантира прозрачност в дейността на общинския съвет и неговите комисии като задължава Председателя на общинския съвет да изготвя и внася за разглеждане два пъти годишно отчет за дейността на съвета и на неговите комисии, който се разглежда на открито заседание и се разгласява на населението на общината. Освен това всеки общински съветник е задължен да поддържа връзки с избирателите и да ги информира за дейността и решенията на общинския съвет.

Тези изисквания на закона са залегнали в Правилника на общинския съвет чрез следните текстове:

**Чл. 11 (4) (Нова)(Реш. № 1138/19.10.2006 г.) (Допълнена с Решение № 3/29.11.2007 г.)** Председателят на Общински съвет - Сливен изготвя и внася за разглеждане два пъти годишно отчет за дейността на съвета и на неговите комисии, който се разглежда в открито заседание и се разгласява на населението на общината по реда на чл. 67, ал.2 от Правилника за организацията и дейността на Общински съвет - Сливен.

**Чл.82.(3) (Нова)( Реш. № 1138/19.10.2006 г.)** Общинските съветници са длъжни да поддържат връзка с избирателите и да ги информират за дейността и решенията на Общинския съвет.

Съгласно чл. 28 от закона на гражданите се дава възможност да се изказват, да отправят питания, становища и предложения от компетентността на общинския съвет, кмета или общинската администрация, представляващи обществен интерес, и да получават отговори по ред, начин и в срок, определени в правилника за организацията и дейността на общинския съвет.

**Чл. 28. (Доп. - ДВ, бр. 65 от 1995 г., изм. - ДВ, бр. 69 от 1999 г., в сила от 03.08.1999 г., изм. - ДВ, бр. 69 от 2003 г., в сила от 27.10.2003 г.) (1)**

*Заседанията на общинския съвет и на неговите комисии са открити. По изключение общинският съвет може да реши отделни заседания да са закрити.*

*(2) Гражданите могат да присъстват на заседанията на общинския съвет и на неговите комисии, като заемат специално определените за тях места.*

*(3) Гражданите могат да се изказват, да отправят питання, становища и предложения от компетентността на общинския съвет, кмета или общинската администрация, представляващи обществен интерес, и да получават отговори по ред, начин и в срок, определени в правилника по чл. 21, ал. 3.*

Общинският съвет е заложил такива текстове в своя правилник в Глава 11 “Участие на граждани в работата на общинския съвет”, в която подробно са разписани правата им да отправят питання и да получават отговори от съответните компетентни органи на община Сливен.

Законът въвежда институцията „обществен посредник“ на местно ниво, без да я прави задължителна. Общественият посредник съдейства за спазване правата и законните интереси на гражданите пред органите на местното самоуправление и местната администрация.

*Чл. 21а. (Нов - ДВ, бр. 69 от 2003 г., в сила от 27.10.2003 г.) (1) Общинският съвет може да избира обществен посредник.*

*(2) Общественият посредник съдейства за спазване правата и законните интереси на гражданите пред органите на местното самоуправление и местната администрация.*

*(3) Организацията и дейността на обществения посредник се уреждат с правилник, приет от общинския съвет.*

*(4) Общественият посредник се избира и освобождава с мнозинство 2/3 от общия брой на общинските съветници.*

Въпреки че закона не задължава на местно ниво да бъде въведена институцията обществен посредник, Общинският съвет на община Сливен е гласувал Правилник за дейността на обществения посредник, но до този момент такъв не е избран.

**Съпоставяйки изискванията на ЗМСМА с Правилника на общинския съвет на община Сливен може да се направи извода, че в Правилника са залегнали не само задължителните изисквания на закона, но и такива, които са с незадължителен характер.**

#### **1.4. Закон за достъп до обществена информация (ЗДОИ)**

Този закон урежда правото на достъп на гражданите и юридическите лица до обществена информация. По смисъла на закона обществена информация е всяка



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

информация, свързана с обществения живот в Република България и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на държавните органи или органите на местното самоуправление, независимо от материалния носител, на който е съхранена.

Обществената информация е официална и служебна. Актовете на държавните органи и на органите на местното самоуправление за осъществяване на техните правомощия са официална информация. Информацията, която се създава, събира и съхранява във връзка с официалната, както и информацията, свързана с дейността на органите и на техните администрации е служебна информация.

*Чл. 4. (1) Всеки гражданин на Република България има право на достъп до обществена информация при условията и по реда, определени в този закон, освен ако в друг закон е предвиден специален ред за търсене, получаване и разпространяване на такава информация.*

*(2) В Република България чужденците и лицата без гражданство се ползват с правото по ал. 1.*

*(3) От правото по ал. 1 се ползват и всички юридически лица.*

*(4) (Нова - ДВ, бр. 49 от 2007 г.) Лицата по ал. 1, 2 и 3 имат право на повторно използване на информация от обществения сектор.*

Достъп до обществена информация не се разрешава в случаите, в които тя е класифицирана информация или представлява защитена тайна по друг закон. Този закон не се отнася и за информацията предоставяна на гражданите и бизнеса във връзка с административното обслужване, както и информацията, която се съхранява в Националния архивен фонд:

*Чл. 8. (Изм. - ДВ, бр. 49 от 2007 г.) Разпоредбите на закона относно достъпа до обществена информация не се прилагат за информация, която:*

*1. се предоставя във връзка с административното обслужване на гражданите и юридическите лица;*

*2. (изм. - ДВ, бр. 57 от 2007 г., в сила от 13.07.2007 г.) се съхранява в Националния архивен фонд на Република България.*

Законът задължава органите на държавната власт и местното самоуправление да информират обществеността за своята дейност. Когато при осъществяване на дейността си те са събрали информация, засягаща значими обществени интереси или такава, касаеща живота, здравето и безопасността на гражданите, те са длъжни да уведомят обществеността.

В закона е определено съдържанието на обществената информация, която всяка административна структура е задължена да публикува:

*Чл. 15. (1) С цел осигуряване на прозрачност в дейността на администрацията и за максимално улесняване на достъпа до обществена информация всеки*

*ръководител на административна структура в системата на изпълнителната власт периодично публикува актуална информация, съдържаща:*

- 1. описание на неговите правомощия и данни за организацията, функциите и отговорностите на ръководената от него администрация;*
- 2. списък на издадените актове в изпълнение на неговите правомощия;*
- 3. описание на информационните масиви и ресурси, използвани от съответната администрация;*
- 4. наименованието, адреса, телефона и работното време на звеното в съответната администрация, което отговаря за приемането на заявленията за предоставяне на достъп до информация.*

Министърът на държавната администрация и административната реформа е отговорен за обобщаването на актуалната информация за административните структури и за нейното разпространение във всички администрации. Всяка администрация трябва да предоставя тази информация на гражданите.

*Чл. 16. (1) (Доп. - ДВ, бр. 24 от 2006 г.) Министърът на държавната администрация и административната реформа публикува ежегодно обобщена информация за органите и техните администрации, съдържаща данните по чл. 15, както и друга информация във връзка с прилагането на този закон.*

*(2) (Доп. - ДВ, бр. 24 от 2006 г.) Министърът на държавната администрация и административната реформа отговаря за разпространяването на обобщената информация. Тази информация трябва да бъде на разположение за справка на гражданите във всяка администрация.*

На сайта на община Сливен е публикувана задължителната обществена информация, която касае функциите и правомощията на кмета, общинския съвет и общинската администрация:

- вътрешни нормативни документи
- структура и функции
- актове на общинския съвет – наредби, правилници, решения, отчети
- заповеди на кмета
- информация относно бюджета и финансите на общината и местните данъци и такси
- друга информация относно общинските дейности
- общински справочник и др.

За получаване на достъп до обществена информация гражданите трябва да подадат заявление, в което описват формата под която искат да я получат. Органите са задължени да предоставят исканата информация в предпочитаната форма, освен в определени случаи, описани в закона.

*Чл. 26. (1) Формите за предоставяне на достъп до обществена информация са:*



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

*1. преглед на информацията - оригинал или копие;*

*2. устна справка;*

*3. копия на хартиен носител;*

*4. копия на технически носител.*

*(2) За достъп до обществена информация могат да се използват една или повече от формите по ал. 1.*

*(3) Когато предпочитаната форма за предоставяне на достъп до обществена информация е по ал. 1, т. 4, се определят и техническите параметри за запис на информацията.*

*(4) Лица, които имат зрителни увреждания или увреждания на слухово-говорния апарат, могат да поискат достъп във форма, отговаряща на техните комуникативни възможности.*

*Чл. 27. (1) Органите са длъжни да се съобразят с предпочитаната форма за предоставяне на достъп до обществена информация, освен в случаите, когато:*

*1. за нея няма техническа възможност;*

*2. е свързана с необосновано увеличаване на разходите по предоставянето;*

*3. води до възможност за неправомерна обработка на тази информация или до нарушаване на авторски права.*

*(2) В случаите по ал. 1 достъп до информацията се предоставя във форма, която се определя от съответния орган.*

Съгласно чл. 15, ал.2 от закона всеки ръководител на административна структура изготвя годишен отчет за постъпилите заявления за достъп до обществена информация, който включва и данни за направените откази и причините за това.

На сайта на община Сливен има разработена специална секция за достъп до обществена информация, на която е публикувана необходимата информация относно законодателната рамка, правата и реда за получаването ѝ. За улеснение на гражданите е създадена възможност за подаване на заявления онлайн чрез сайта на общината.

На сайта са публикувани и годишните отчети за постъпилите заявления за достъп до обществена информация.

**Органите на местното самоуправление в община Сливен са създали всички условия за достъп до информация от гражданите, спазвайки разпоредбите на ЗДОИ.**





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

## 1.5. Закон за регионално развитие

С този закон се урежда целия процес от планиране до изпълнение и оценка на стратегическите документи за провеждане на политиката за регионално развитие.

Целта на закона е да създаде условия за провеждането на държавната политика за регионално развитие при спазване на принципите на партньорство, публичност и прозрачност на всички нива.

Един от стратегическите документи за регионално развитие на местно ниво е общинският план за развитие, който се разработва от кмета на общината и се одобрява от общинския съвет. По този закон кметът е задължен да публикува общинския план за развитие, както и информацията относно изпълнението му.

*Чл. 23. Кметът на общината:*

- 1. организира изработването на общинския план за развитие и го внася за обсъждане и приемане от общинския съвет;*
- 2. ръководи, организира и контролира дейността по изпълнението на общинския план за развитие;*
- 3. организира изграждането, поддържането и оперирането на единната информационна система за управление на регионалното развитие на територията на съответната община;*
- 4. представя годишен доклад за наблюдението на изпълнението на общинския план за развитие за одобряване от общинския съвет;*
- 5. осигурява публичност и прозрачност на общинския план за развитие, както и на действията по реализацията му.*

Законът осигурява прозрачност и публичност на целия процес по изработване и изпълнение на стратегическите документи за регионално развитие на всички нива чрез следните текстове:

*Чл. 37. (1) Стратегиите и плановете, както и документите, свързани с действията на съответните органи по тяхното изработване, одобряване, приемане, изпълнение, наблюдение и оценка, са официална обществена информация.*

*(2) Органите, извършващи действия в рамките на предоставените им с този закон и с нормативните актове по прилагането му компетенции, са длъжни да информират своевременно и по подходящ начин обществеността за характера и същността на тези действия, за необходимостта и потенциалните ползи от извършването им, за последиците от тях, както и за постигнатите резултати.*



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

**Плана за развитие на община Сливен 2007 – 2013 година е публикуван на интернет страницата на общината, но информация относно резултатите по изпълнението му липсват.**

## **2. Нормативна рамка, гарантираща участието на гражданите в управлението и в решаването на общодържавни и местни въпроси**

### **2.1. Конституция на Република България**

Конституцията дава основни права на гражданите:

- свобода на сдружаване
- свобода на словото и изразяване на мнение на събрания, митинги и манифестации
- правото на жалби, предложения и петиции до държавните органи
- изборност на органите на държавна власт и местното самоуправление

Съгласно Конституцията общината е основната административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление. На гражданите се дава възможност да участват в управлението на общината, както чрез избраните от тях органи на местно самоуправление (общински съвет и кмет на община), така и непосредствено (чрез референдум и общо събрание на населението).

*Чл. 136. (1) Общината е основната административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление. Гражданите участват в управлението на общината както чрез избраните от тях органи на местно самоуправление, така и непосредствено чрез референдум и общо събрание на населението.*

*(2) Границите на общините се определят след допитване до населението.*

*Чл. 138. Орган на местното самоуправление в общината е общинският съвет, който се избира от населението на съответната община за срок от четири години по ред, определен със закон.*

*Чл. 139. (1) Орган на изпълнителната власт в общината е кметът. Той се избира от населението или от общинския съвет за срок от четири години по ред, определен със закон.*

Върховният закон гарантира участието на гражданите в управлението чрез възможността да избират органите на местно самоуправление и участие в референдуми за вземане на важни решения по общодържавни и местни въпроси.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

## 2.2. Закон за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА)

Според ЗМСМА местното самоуправление се изразява в правото и реалната възможност на гражданите и избраните от тях органи да решават самостоятелно всички въпроси от местно значение. Тези права са заложиени в чл. 17 от закона:

*Чл. 17. (Изм. и доп. - ДВ, бр. 65 от 1995 г., изм. - ДВ, бр. 69 от 2003 г., в сила от 27.10.2003 г.) (1) Местното самоуправление се изразява в правото и реалната възможност на гражданите и избраните от тях органи да решават самостоятелно всички въпроси от местно значение, които законът е предоставил в тяхна компетентност в сферата на:*

- 1. общинското имущество, общинските предприятия, общинските финанси, данъци и такси, общинската администрация;*
- 2. устройството и развитието на територията на общината и на населените места в нея;*
- 3. образованието;*
- 4. здравеопазването;*
- 5. културата;*
- 6. благоустрояването и комуналните дейности;*
- 7. социалните услуги;*
- 8. опазването на околната среда и рационалното използване на природните ресурси;*
- 9. поддържането и опазването на културни, исторически и архитектурни паметници;*
- 10. развитието на спорта, отдиха и туризма.*

В закона е предвидено участието на гражданите в управлението единствено чрез участието им в избори, референдуми и общи събрания:

*(2) Гражданите участват в управлението на общината както чрез избраните от тях органи, така и непосредствено чрез референдум и общо събрание на населението.*

При проблеми от местен характер е дадено право на гражданите да инициират свикване на общинския съвет, което е регламентирано в чл.23, ал.4:

*(4) (Предишна ал. 2 - ДВ, бр. 69 от 2006 г.) Общинският съвет се свиква на заседание от неговия председател:*

- 1. по негова инициатива;*



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

2. по искане на една трета от общинските съветници;
3. по искане на една пета от избирателите на общината;
4. по искане на областния управител.

Това право е залегнало в Правилника за работа на общинския съвет.

Друго право на гражданите е да внасят писмени предложения и становища по конкретни проблеми или установени потребности до комисии на общинския съвет, от чиято компетентност е решението.

*Чл. 49. (1) (Доп. - ДВ, бр. 69 от 2003 г., в сила от 27.10.2003 г.) Постоянните и временните комисии имат за задача:*

1. да проучват потребностите на населението в съответната област и да правят предложения за решаване на проблемите;
2. да подпомагат общинския съвет при подготовката на решения по въпроси, внесени за обсъждане и решаване;
3. да осъществяват контрол за изпълнение на решенията на общинския съвет.

*(2) (Доп. - ДВ, бр. 69 от 2003 г., в сила от 27.10.2003 г.) В работата си постоянните и временните комисии могат да привличат външни лица като експерти и консултанти.*

*(3) (Нова - ДВ, бр. 69 от 2006 г.) Гражданите и юридическите лица могат да внасят писмени предложения и становища в комисиите на общинския съвет.*

Тези права също са залегнали в Правилника за работа на общинския съвет.

**ЗМСМА дава някои права на гражданите, които обаче се свеждат само до участието им в избора на органите на местното самоуправление, участие в регламентирани форми на допитване до народа и внасяне на предложения и становища по установени проблеми от местен характер до комисиите на общинския съвет.**

### **2.3. Закон за общинските бюджети**

Бюджетният процес е един от най-важните механизми за реализиране на политика на местно ниво. Чрез подходящото му използване местната власт е в състояние да мобилизира местната общност и да я приобщи към проблемите на управлението.

*Чл. 5. (Изм. - ДВ, бр. 107 от 2003 г.) Общинският бюджет е публичен и се контролира от местната общност по ред, определен от общинския съвет и от определените със закон компетентни органи.*



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

Законът дава възможност на гражданите да участват в процеса на формиране на бюджета чрез предложения в следствие на консултации, срещи и публични обсъждания. Съставянето на проекта на общинския бюджет се организира от кмета на общината със съдействието на кметовете на кметствата и на районите, а публичното обсъждане се провежда по ред, определен от общинския съвет.

*Чл. 11. (1) Проектобюджетът на общината се съставя на основата на:*

...

*3. (изм. - ДВ, бр. 107 от 2003 г.) предложенията на местната общност чрез консултации, срещи и публични обсъждания;*

...

*(6) (Изм. - ДВ, бр. 107 от 2003 г.) Кметът на общината предоставя проекта на бюджет за публично обсъждане от местната общност, като оповестява датата на обсъждането най-малко 7 дни предварително в местните средства за масово осведомяване. Публичното обсъждане се провежда по ред, определен от общинския съвет. За постъпилите предложения се съставя протокол, който се прилага като неразделна част на проекта на бюджет при внасянето му от кмета на общината за разглеждане от общинския съвет.*

Аналогична процедура се предвижда и при отчитането на общинския бюджет – отчетът се представя за публично обсъждане от местната общност по ред, определен от общинския съвет.

Редът за обсъждане на проекта за бюджет и отчета за неговото изпълнение се определят в наредба за условията и реда за съставяне, изпълнение и отчитане на общинския бюджет, която се приема от общинския съвет.

*Чл. 30. (1) (Изм. - ДВ, бр. 107 от 2003 г.) Годишният отчет за изпълнението на бюджета се разглежда и приема от общинския съвет в съответствие с единната бюджетна класификация.*

...

*(4) (Изм. - ДВ, бр. 107 от 2003 г.) Кметът на общината изготвя и представя годишния отчет за изпълнението и приключването на общинския бюджет за публично обсъждане от местната общност, като оповестява датата на обсъждането най-малко 7 дни предварително в местните средства за масово осведомяване. Публичното обсъждане се провежда по ред, определен от общинския съвет.*

Общинският съвет на община Сливен е приел Наредба за съставянето, изпълнението и отчитането на общинския бюджет. В текстовете на Наредбата са заложиени всички изисквания съгласно Закона за бюджета.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

Чл. 50 от Наредбата гласи: “Кметът на общината представя годишния отчет за изпълнението и приключването на общинския бюджет за публично обсъждане от местната общност”.

**Законът задължава кмета да оповести датата на обсъждането най-малко 7 дни предварително чрез средствата за масово осведомяване, което обаче не е заложено никъде в наредбата като задължение на кмета.**

**Липсата на такова условие може да ограничи контрола по разходването на бюджета от страна на местната общественост.**

## **2.4. Закон за регионално развитие**

За целите на планирането, програмирането, управлението, ресурсното осигуряване, наблюдението и оценката на регионалното развитие на територията на Република България се обособяват райони, които се разделят на нива в съответствие с изискванията на общата класификация на териториалните единици за статистически цели, прилагана в Европейския съюз.

Органите, отговорни за провеждане на държавната политика за регионално развитие в районите и в областите са съответно Регионален съвет за развитие и Областен съвет за развитие.

Регионалните съвети за развитие включват представители на определени министерства, представител на ДАИТС, областните управители от района, по един представител на общините от всяка област, включена в съответния район и по един представител на представителните организации на работодателите и на работниците и служителите на национално равнище. Те обсъждат и приемат регионалните планове за развитие, чието разработване е в правомощията на Министъра на регионалното развитие.

В областните съвети за регионално развитие, председателствани от областния управител, влизат кметовете на общините от съответната област, по един представител на общинския съвет на всяка община, делегирани представители на областните структури на представителните организации на работодателите и на работниците и служителите на национално равнище. С право на съвещателен глас се канят да присъстват физически лица и представители на юридически лица, които имат отношение към развитието на областта. Областните съвети приемат областните планове за развитие, чието разработване е отговорност на съответния областен управител.

На базата на областните стратегии се разработват общинските планове за развитие. Кметът на общината организира изработването, съгласуването и актуализирането на общинския план за развитие. Общинският план се съгласува със заинтересуваните органи и организации, с икономическите и социалните партньори, както и с физически лица и представители на юридически лица, имащи отношение към развитието на общината. Планът се приема от общинският съвет.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

## **Законът регламентира участието на местната общественост при обсъждането и съгласуването на общинските планове за развитие.**

При разработването на плана за развитие на община Сливен 2007 – 2013 са спазени принципите на партньорство, откритост и доброволно участие на всички страни, както и въвличане на гражданството.

Планът за развитие на Община Сливен за периода 2007 – 2013 г. е разработен от три работни групи по сектори (стопански сектор, човешки ресурси, развитие на инфраструктурата и опазване на работната среда), под ръководството на обединена работна група, като в тематичните екипи са привлечени представители на общински съвет, общинска администрация, бизнеса, браншови организации, структури на гражданското общество, експерти от държавни учреждения, обществено признати лица.

В процеса на разработване на плана са осъществени редица срещи и дискусии с представители на бизнеса, обществеността и медиите, както и анкетно проучване на общественото мнение за важноста на формулираните цели и приоритети, което показва висока степен на одобрение и подкрепа на Плана за развитие на Община Сливен за периода 2007 – 2013 г.

**Разработването на Плана за развитие на община Сливен чрез включване на местната общественост показва желанието и отвореността на органите на местното самоуправление към гражданското общество за решаване на важните проблеми на местно ниво.**

### **2.5. Закон за допитване до народа**

Този закон регламентира рамката за вземане на преки управленски решения от страна на гражданите. Това са национален и местен референдум, общо събрание на населението и подписа.

Провеждане на национален референдум става по инициатива на народни представители, Министерският съвет и президентът на републиката, докато за местен референдум инициативата може да бъде на гражданите.

*Чл. 6. Предложение до Народното събрание за произвеждане на национален референдум могат да правят:*

- 1. не по-малко от една четвърт от общия брой на народните представители;*
- 2. Министерският съвет;*
- 3. президентът на републиката.*

...

*Чл. 22. (1) Право на инициатива за произвеждане на местен референдум в общината имат:*



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

1. не по-малко от една четвърт от гласоподавателите;
2. не по-малко от една четвърт от общинските съветници;
3. кметът на общината;
4. областният управител.

Националният референдум се провежда за решаване на въпроси на национално ниво от компетентността на Народното събрание.

*Чл. 4. Чрез национален референдум гражданите на Република България непосредствено решават основни въпроси, които са от компетентността на Народното събрание.*

*Чл. 5. Чрез национален референдум не могат да се решават:*

1. въпроси за допълнение и изменение на Конституцията;
2. въпроси от компетенциите на Великото народно събрание;
3. въпроси на държавния бюджет и данъчното облагане;
4. въпроси от компетенциите на съдебните органи;
5. въпроси от компетенциите на Конституционния съд;
6. други въпроси, за решаването на които със закон е предвиден специален ред.

Местният референдум се провежда за решаване на въпроси с местно значение, които са от компетентността на органите на местното самоуправление.

*Чл. 20. (1) Местен референдум се произвежда само по въпроси от местно значение, които са от компетентността на органите на местното самоуправление и за които това изрично е предвидено в закон.*

*(2) Местен референдум се произвежда в отделна община, район, кметство или населено място.*

*Чл. 21. Чрез местен референдум не могат да се решават:*

1. въпроси на общинския бюджет и данъчното облагане по Закона за местните данъци и такси;
2. местни въпроси, за решаването на които със закон е предвиден специален ред.

На общо събрание на населението се решават местни въпроси в общини, райони, кметства, населени места и квартали на населени места. Общото събрание се състои от



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

всички гласоподаватели в общината, района, кметството, населеното място или квартала, в който се провежда.

*Чл. 40. (1) Общото събрание на населението обсъжда и решава въпроси, които се отнасят до:*

- 1. благоустрояването на населеното място, района (квартала);*
- 2. хигиенизиране на населеното място, района (квартала);*
- 3. определяне на правила за ползване на общински имоти за общо ползване - мери и пасища, водоизточници и др. ;*
- 4. определяне на реда за прибиране на полските култури - пшеница, царевица, лозя и др. ;*
- 5. организиране опазването на полските имоти и общинските гори - зърнени култури, градини, лозя, горски насаждения;*
- 6. провеждане на мероприятия за защита на овощните дървета от болести и неприятели;*
- 7. определяне на изисквания и условия за отглеждане на домашни животни в дворовете и жилищата;*
- 8. определяне на мероприятия за обществения ред в населеното място;*
- 9. други въпроси, предвидени със закон.*

Чрез подписка гражданите на община, район, кметство, населено място, квартал правят предложения до общинския съвет за решаване на важни въпроси на общината.

**Този закон предстои да бъде променен. В Народното събрание е гласуван на първо четене Законопроект за прякото участие на гражданите в управлението.**

## **2.6. Законопроект за пряко участие на гражданите в управлението**

Парламентарната комисия по правни въпроси към Народното събрание внася за гласуване от народните представители законопроект за прякото участие на гражданите в управлението. През юли месец 2008 г. законопроектът е приет на първо четене.

Някои от мотивите за приемане на новия закон са следните:

В края на 1996 г. е приет Закона за допитване до народа (Обн., ДВ, бр. 100 от 22.11.1996 г., изм., бр. 69 от 3.08.1999 г., в сила от 3.08.1999 г., изм. и доп., бр. 24 от 21.03.2006 г. и бр. 13 от 09.02.2007 г.). За изтеклите повече от десет години той има само частично, при това ограничено приложение. Не е организиран нито един национален референдум. Местните референдуми се свеждат до решаване на въпроси от



административно-териториален характер за отделяне на населени места от една община и преминаването им в друга. Няма утвърдена практика за провеждане на общи събрания на населението. Причините за това състояние могат да се търсят в липсата на традиции на пряката демокрация в България, но заедно с това и в твърде ограничителната законова процедура за осъществяване на формите на пряката демокрация, особено в национален мащаб. Действащата законова уредба на пряката демокрация едновременно препятства нейното реално използване и в същото време тя е непълна, особено по отношение на контрола за законност.

Законът за допитване до народа не допуска инициатива от страна на гражданите за провеждане на национален референдум. Той предвижда твърде високи прагове за инициране на местен референдум. Освен това за разлика от изборите за валидността на преките форми на участие се изисква участие на повече от половината граждани с избирателни права. Тези високи прагове и ограниченията за предизвикване на референдуми не позволяват на гражданите да използват конституционното си право на национално ниво и обезкуражават редица инициативи на местно ниво.

...

Основните новости в законопроекта са:

- Със заглавието се въвежда общо понятие за формите на пряката демокрация.
- Законът разширява кръга от субекти, които могат да инициират национален референдум.
- Въпросите, по които могат да се организират референдуми, са от кръга на компетентността на Народното събрание, респективно на Общинските съвети, като от тях са изключени тези, които според Конституцията или по своето естество не подлежат на решаване чрез референдум.
- Отпада изискването за минимален брой гласували в местни и в национални референдуми, като условие за тяхната валидност.
- Предложена е нова уредба на гражданската инициатива предвид на твърде общата досегашна уредба и на отмяната на Закона за предложенията, сигналите, жалбите и молбите на гражданите.
- Предвиждат се срокове, в които трябва да се събере подписката, както и срокове, в които Народното събрание и общинските съвети трябва да се произнесат по искането за провеждане на референдум.
- В законопроекта са детайлизирани и оптимизирани процедурите по организирането на референдуми.
- Подробно е уреден съдебният контрол по отношение на актовете, които засягат провеждането на референдумите и законността на техните резултати.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

## ДОБРИ ПРАКТИКИ ОТ ЕС

В страните от ЕС се смята, че включването на гражданите във взимане на решения на местно ниво е ключово за устойчивото развитие на общността.

Администрацията трябва не само да е в състояние да увеличава удовлетвореността на гражданите от услугите, които им предоставя, но и да изгради доверие чрез прозрачност на дейността си, отчетност и диалог.

Страните от Европейския съюз укрепват връзките си с гражданите и техни организации, за да постигнат обществено доверие в дейността си и да отговорят на очакванията на обществото така, че гласът на всеки ще бъде чул и взет под внимание при вземането на решения.

## Практики от Република Чехия

При провеждането на настоящето проучване беше потърсен и опита на Република Чехия в процеса на включване на гражданите в процеса на вземане на решения, прозрачността на работата на държавните институции и в частност местната власт и борбата с корупцията.

Чехия както повечето източно европейски страни през последните години се „радва“ на сериозна критика от страна на неправителствени организации и ЕС по отношение на прозрачността и борбата с корупцията. На базата на годишните доклади на Трансперанси интернешънъл се наблюдава подобряване политиката в това отношение и въпреки това, като цяло не може да не се отбележат и отрицателните страни.

Така например през 2005 Трансперанси интернаешънъл изпълнява проект в рамките на който се предлага и започва изграждането на система за сертифициране на НПО в Чехия. Тази система е базирана на западноевропейски опит и най-вече такъв от Германия, Холандия и Норвегия, но включва в себе си спецификите, които се наблюдават в една страна в преход като Чехия. Според проекта, изграждането на такава система за сертифициране би имала следните положителни страни:

- концентриране на данни отнасящи се до НПО сектора и отделни сертифицирани организации, която би помогнала на донорите, частния сектор и публичната администрация да имат по-добър контрол върху използването на фондовете,
- повишаване на прозрачността, отчетността и професионализма на НПО. Сетифицираните организации ще придобият освен сертификата и допълнителна важна информация, която би им позволила да подобрят качеството на услугите, които предлагат
- изграждането на успешна система за сертифициране е гарант за наличието на още един инструмент за борба с корупцията и повишаване на доверието в работата на НПО.
- Повишаване на доверието от чуждестранните инвеститори и донори и т.н.

Трябва да се отбележи обаче, че при представянето на тази система, тя не е била добре възприета от НПО в Чехия.

Един от механизмите за взаимодействие между НПО и правителството на централно и регионално ниво е създаването на специализирано звено в рамките на правителството, което да отговаря за тези връзки. Създаването и функционирането на такива „кабинети за взаимодействие” е подробно изследван от Мария Герасимова, специалист по правни въпроси свързани с НПО<sup>1</sup>. Под „кабинети за взаимодействие” се разбира палитра от структури с две основни общи характеристики: те са институционализирани в рамките на правителството и имат известна власт и като второ, те имат за задължение да развиват взаимодействието с гражданското общество. Създаването на такива кабинети понякога е инициентирано от НПО, а в други е на база на закон или правителствена стратегия. Основните функции на тези кабинети включват:

- Инициентиране на програми за развитие на НПО и създаване на условия за тяхната дългосрочна стабилност
- Установяване и поддържане на връзки с други правителствени агенции и звена с цел подпомагането им и координация работата с НПО
- Взаимодействие с НПО по отношение на закони, които биха повлияли работата на НПО
- Изготвяне на изследвания и анализи по въпроси от важност за НПО
- Разработване на материали, правни и политически материали в помощ на работата на НПО
- Разпределяне на правителствени фондове или разпространяване на информация за възможности за финансиране

Основните дейности на тези кабинети или звена обикновено са насочени към подготвяне на законодателство, директно или индиректно финансиране и обмяна на информация. В някои страни като Словения, Румъния и Естония се набляга на образованието, включително обучения за НПО, в други фокуса е по-скоро върху насърчаване на гражданското участие, откритост при управлението и социален диалог. В Чехия, Латвия и Румъния също така се обръща сериозно внимание на поощряване на взаимодействието между НПО, местни власти и частен сектор.

Опита на Чехия:

Правителствения съвет за НПО, който представлява съвещателен орган на правителството е административното звено на държавно ниво, което е фокусирано върху третия сектор. Такова звено е организирано веднага след падането на комунистическия режим, като неговата основна задача е била разпределението на 1 процент от фондовете събрани от приватизация. Идеята е да се подпомогне неправителствения сектор, като се възстановят поне част от средствата отнети от него по време на комунистическия режим. Повече от 600 фондации обявяват искания за тези средства, като разпределението им започва през 1999. Функциите на Съвета постепенно растат, като НПО са включени в изграждането на тези функции под формата на

---

<sup>1</sup> *The International Journal of Not-for-Profit Law*, Volume 7, Issue 3, June 2005 „The Liaison Office as a Tool for Successful NGO-Government Cooperation: An Overview of the Central and Eastern European and Baltic Countries’ Experiences” **By Maria Gerasimova**



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

дискусии. 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 Съвета 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. Специфичните задачи на Съвета са следните:

- Инициране и координиране на законодателни дейности
- Финансиране на НПО
- Координиране на връзките и фасилитиране на обмена на информация между централните, местните власти и НПО
- Осигуряване на равни възможности при използването на структурните фондове на ЕС

Съвета се състои от 35 члена, като поне половината от тях трябва да са представители на НПО, той се събира поне веднъж на три месеца. Членовете извират председател, който е представител на правителството. Съвета разполага със централен и регионални офиси и съответно експерти. Така чрез този съвет се дава възможност на чешките НПО да участват директно в процеса на вземане на решения. Работата на съвета се наблюдава от Секретариата на Съвета, който се намира в Министерски съвет и събира информация, подготвя експертни материали и предоставя на Съвета административна и организационна помощ.

Една от основните дейности на Съвета в Чехия е свързана с разпределението на средства. Така например Съвета е съдействал в близкото минало за изработването на основни правила за използването на средства свързани с здравеопазване и образование. На базата на добрия опит на Унгария и Полша, Съвета 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.

Като резултат от реформа на местните власти през последните години са създадени 14 нови области. Те имат правото на самоуправление, което включва и правото да създават свои собствени „кабинети за взаимодействие” и да подпомагат НПО от местните бюджети. Около 10 от тези области са започнали дискусия със засиленото участие на НПО по отношение на планове за развитие на областта. На някои места се подписват и договори за взаимодействие между общини и НПО.

## Практики от Ирландия

Тук ще бъдат представени няколко добри практики от Ирландия, тъй като нейният модел за партньорство включва граждани, социално-икономически партньори, както и голям брой неправителствени организации при разработването и мониторинга на различни политики и инициативи на администрацията както на национално, така и на местно ниво.

По време на регулаторната реформа в Ирландия са идентифицирани 3 основни елемента на включване на гражданите, а именно чрез:

- уведомяване относно регулаторните промени – регулаторни планове;
- консултации по специфични въпроси – често като част от анализ на въздействието от регулациите;
- участие в консултативни групи.

Процесът на консултации между публичния сектор и гражданското общество по време на регулаторната реформа включва няколко ключови фактора, за да се гарантира успешния край на консултациите:

- обществеността трябва да е добре информирана по съответния проблем, т.е. администрацията трябва да предоставя необходимата информация;
- консултациите трябва да започнат на достатъчно ранен етап, за да могат решенията да бъдат ефективни;
- достъпът до консултативния процес трябва да е открит за всички заинтересовани страни;
- от особена важност е ефективната комуникация за регулаторния процес с гражданите. Необходими са яснота и прозрачност на нормативната рамка относно регулаторните промени и решения.

Като цяло в процеса на регулаторни промени са идентифицирани 3 основни категории на включване на заинтересованите страни:

- уведомяване – предоставяне на необходимата информация;
- консултации – допитване до гражданите и бизнеса за предоставяне на коментари и съвети;
- участие – осигуряване на възможност на гражданите и бизнеса за участие в изграждането на регулаторните цели, определяне на основната стратегия и формулиране на първичните регулаторни предложения.

По този начин са идентифицирани 3 ключови теми и тенденции във взаимоотношенията между администрацията и гражданите:

- информация – еднопосочна връзка, в която администрацията предоставя информация за използване от гражданите. Достъпът до информация гарантира стабилно законодателство, ясни институционални механизми за неговото прилагане и независим контрол над институциите. Не на последно място достъпът до информация гарантира познаването и



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

разбирането на правата на гражданите и възможността им да ги защитават.

- консултации – двупосочна връзка чрез която гражданите имат възможност да дават мнение по важни въпроси от национално и местно ниво.
- активно участие – това е връзка, базирана на партньорство с администрацията, в която гражданите са активно ангажирани в процеса на правене на политики. При тази форма на взаимоотношения се утвърждава ролята на гражданите за участие в политическия диалог чрез даване на мнение, въпреки че отговорността за крайното решение относно дадена политика остава в администрацията.

Ще представим няколко добри практики от Ирландия:

### **1. 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 Плановите 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.

*Департаментът по правосъдие, равни възможности и законодателна реформа* създава *Панел на потребителите*, който се събира два пъти годишно, за да преглежда и коментира въпроси като: обхват и качество на услугите, прецизност на предоставяната информация, стандарти за представяне, подходящи ли са методите, чрез които се предоставят услугите, пропуски и недостатъци на предоставяните услуги, предложения за нови услуги.

Много типично средство за проучване на мнението на гражданите относно плановите за действие са *картите за коментари* и *уеб базираните формуляри за обратна връзка*. Тези средства се използват за регулярни контакти както с отделни потребители, така и с техни представителни организации.

Както Департаментът по правосъдие, равни възможности и законодателна реформа, така и някои други институции са създали *консултативни форуми*, които събират заедно служители и организации от същия сектор. Например *Департаментът по образование и наука* с помощта на получателите на услуги е идентифицирал множество области, в които всички са се обединили и с обща помощ са ревизирали специфични политики.

По-надолу са дадени още някои интересни примери за консултативни споразумения и инициативи:

Към *Поземления регистър* е създадена *Група от потребители*, включваща представители на различни организации, местни власти, финансови институции и правни агенти.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

**Оценителната служба** има подобен **Консултативен форум**, състоящ се от професионални организации в тази област.

**Департаментът по земеделие, храни и развитие на селските райони** създава **Форум за развитие на селските райони**, за да подпомогне политиката в тази област. Неговият нов план съдържа ангажименти за създаване на **Панел на потребителите** и **Панели на регионалните потребители**.

По същия начин, като сътрудничество в процеса на формулиране на политики, **Департаментът по околна среда и местно самоуправление** организира **семинари и симпозиуми** в областта на планирането, местното самоуправление, жилищната политика и околната среда. Местните власти са провели различни **проучвания** с оглед установяване на качество на предоставяните услуги на ключови външни потребители.

**Департаментът по туризъм, спорт и почивка** проведе голямо **консултативно проучване** с местни организации относно разработването на Националната стратегия против наркотиците.

**Департаментът по изкуствата и културата** направи **консултативно проучване**, включвайки отделни потребители, както и представителни групи. Проучването целеше оценка на настоящото ниво на удовлетвореност от услугите и идентифициране на подходящите механизми за осъществяване на мониторинг от ползвателите на услуги.

**Регулярни проучвания** сред потребителите на услуги бяха направени от **Службата на държавните служители** с цел мониторинг и подобряване на предоставяните услуги.

## **2. Консултации по разработване на Стратегия от Департамента по здравето и децата**

Стратегията е разработена на базата на консултации с всички заинтересовани страни. Получени са 1500 предложения от граждани и 300 от организации, базирани на формуляр за обратна връзка, който е част от консултативен пакет. Пакетът е разработен с цел да се проучи виждането на гражданите относно предоставянето на здравни услуги, както и възможностите за бъдещи подобрения.

Цялостното проучване е проведено от частна консултантска фирма и е ръководено от Управително тяло, състоящо се от представители на свързани с проблема департаменти. За подпомагане на работата на Управителното тяло е създаден Национален здравен консултативен форум, включващ всички заинтересовани страни. Форумът е разделен на осем работни групи, всяка от които, занимаваща се с отделни проблеми: финансиране, допустимост, човешки ресурси, здраве на населението, качество, доброволци, е-здраве и грижа за здравето.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

Форумът е подкрепен в работата си от Международен панел, който включва експерти от Обединеното кралство, САЩ и световни здравни организации.

### 3. Участие на гражданите в планирането на местно ниво в графство Клеър

Балинруан/Крушин са две градчета в близост до град Енис, центърът на графство Клеър. В този селски район има приблизително 400 къщи, част от които са изоставени, а в голяма част от останалите живее възрастно население. Местната икономика се поддържа от активно работещо население извън района – местните хора пътуват до Енис или други близки градове.

Местният съвет по развитие е сериозно обезпокоен, че средата ще бъде коренно променена вследствие на изселване в по-големия близък град Енис и разрастването на града, включително жилищното строителство ще бъде направено без да бъде консултирано с всички заинтересовани лица.

Този район е избран като пилотен по инициативата ЛИДЕР за графство Клеър за разработване на Местна план програма, чийто цели са:

- ангажиране на максимален брой участници от общността в разработването на плана
- провеждане на необходимите обучения на общността за изграждане на капацитет за формулиране и изпълнение на плана

Вследствие на първоначални срещи партньорите от Белинруан/Крушин, Департаментът по ресурси за селските райони и Съветът на графство Клеър, решават да използват моделът “срещи у дома” като начин да включат хората в разработването на плана. Проведени са срещи в 16 къщи със 150 човека, които са на различна възраст и имат различни занимания. Резултатите от тези срещи са много позитивни главно защото се провеждат в неформална, приятелска обстановка. В срещите има висок процент на участие, защото хората се срещат с приятели и съседи и обсъждат с тях общите си проблеми.

Вторият етап от “срещите в къщи” се отнася до номиниране на членове от всички заинтересовани страни в Управителния орган за ръководене на процеса по планиране. 34 местни жители са включени в Управителния орган.

В следващите месеци са подготвени целите и плана с помощта на специално нает външен консултант.

#### *Резултати*

“Срещите в къщи” като част от процеса на консултиране и планиране се оказва успешен модел на местно участие и партньорство в разработването на местния план за развитие.

Същият модел е използван по-късно в община Фикъл.

#### **4. Представителство на местна общност – Комитет по стратегически политики (КСП) на графство Мийт и Борд за развитие (БР) на графство Мийт**

Участието на гражданите в местното управление се състои в избор на съветници, представящи всяка местна електорална област. В системата на местната власт се създават Комитети по стратегически политики, в които влизат членове, избрани чрез местни избори, представители на общността и секторните политики. Създаването на тези комитети дава на съветниците по-голяма роля в прегледа и развитието на местните политики и дава възможност за включването на гражданите и на съветниците местната власт. Най-малко една трета от членовете на всеки комитет са избрани от организации на местната общност.

Създаването на Бордове за развитие в отделните графства е следваща стъпка в процеса на интегриране между местните власти и местното развитие. Идеята на тези бордове е да подменят Стратегическите групи, които са имали някаква координационна роля при предоставянето на услуги на местно ниво в отделните графства. Първоначалната функция на бордовете е била да напишат обширна стратегия за икономическото, социалното и културното развитие във всяко графство и да ръководят изпълнението на тази стратегия. Стратегиите обхващат рамка от общи цели и целеви групи и са основа върху която се разработват планове. Работата на Бордовете се подпомага от работни групи, които покриват различни теми, специфични за отделните графства: социално включване, обучение на възрастни, транспорт в селските райони, туризъм, пространствено планиране и др. Групите включват представители на общността.

Във всяко графство е назначен Директор на общността и предприятията, който създава регистър на организации и доброволци, които имат желание да участват в борда и неговите помощни структури.

Създаването на КСП и БР във всяко графство е много важна стъпка към включването на гражданите в стратегическото планиране на местно ниво.

Чрез тази практика ще се представят процесите на избор и номиниране на членове от общността на графство Мийт за участие в КСП и БР.

Първа стъпка в избора на представители е информирането на общността относно възможностите им за участие в Комитета и Борда. Тази задача се изпълнява от службата на Директора на общността и предприятията в графство Мийт.

Проведена е публична информационна среща, на която са разяснени стъпките за подбор на членовете:

- регистрация на всички групи участници от общността и доброволци с цел по-нататъшното им номиниране. Разработен е комплект от критерии относно допустимостта на членовете;
- номинираните членове за позиции в КСП и БР са поканени и техните кандидатури са представени в службата на Директора на общността и предприятията;



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

- номинираните са поканени на среща, на която да изложат проблеми, които смятат за важни. Организирана е кръгла маса, на която номинираните членове обсъждат проблемите на общността;
- организирана е втора среща на номинираните членове, на която те трябва да ратифицират номинациите и да приемат процедурите за гласуване;
- служителите на Съвета на графство Мийт подготвят бюлетини, които са разпратени до всички регистрирани гласоподаватели;
- служителите на съвета наблюдават процеса на гласуване. Гласуването е проведено по пропорционалната система и резултатите са обявени същата вечер;
- избраните кандидати се срещат, за да разпределят задачите си и да приемат приоритетите си.

### *Резултати*

Като резултат 9 човека от местната общност влизат в КСП и БР. Трябва да се отбележи, че този процес на информиране на обществото, номиниране и избиране на членовете и работата им в екип е сериозна стъпка напред във включването на гражданите при правене на политики на местно ниво.

## **Изводи и препоръки**

### **Основни изводи на база обществен форум**

Обществения форум и представените по-горе резултати от него бяха основополагаща стъпка в анализирането на разбиранията на местната общественост по въпросите на прозрачността и включването на гражданите в процеса на вземане на решение. Като главен извод от форума се очерта необходимостта от разнообразяване на каналите за осигуряване на информация за гражданите. От една страна те не са достатъчно добре информирани за вече създадените политически документи, даващи рамка на работата на администрацията в общината каквито са стратегическите документи за развитие на общината. Свързано с това едно от предложенията дошли от форума беше раздела от Стратегическия план за развитие на общината за 2007-2013 година за архитектурната среда да бъде издаден от общината в специална брошура и предоставена на НПО, работещи за гражданите с увреждания. НПО - та да проведат на собствен форум обсъждане с цел предоставяне на своето мнение и предложения за актуализирането му в съответствие с настъпилите изменения в общината. Издаването на такава брошура не е нужно, тъй като плана е публикуван на интернет страницата на общината. Извеждането на това предложение обаче говори за нуждата от провеждане на по-подробна кампания по отношение на целия Стратегически план и възможностите гражданите да бъдат включени в неговото актуализиране. Гражданите не са запознати с местата, на които могат да намерят информация по интересувашите ги проблеми, а още по-малко с възможностите, които имат за участие в процеса на вземане на решения. От друга страна съществуващите канали за разпространение на информация не са достатъчно добре разработени, не съществува ясна и точна отчетност за работата на администрацията и съответно гражданите не са и не успяват да намерят начин да бъдат информирани.

Във връзка с горното е необходимо да се работи над осигуряване на непрекъсната информация в “реално време” за работата на администрацията.

Едно от разбиранията на местната общественост на термина „публичност” беше интерпретирано като предоставяне на визуална информация с подходящо използване на електронни табла, монтирани на публични места, разясняващи дейността на администрацията за решаването на основни проблеми, свързани с развитието на общността. Идея, която може да бъде изпълнена.

Основно изискване, което беше посочено при организирането на обществения форум бе участието на хората с увреждания в комисии при разрешаване на строителството и приемане нови и ремонтирани обекти с право на мнение – глас. Като допълнение представителите на неправителствения сектор настояваха и за участие на представител от сдружението на хората с увреждания в организации, работещи за подобряване на живота им на територията на общината, както и общината да осигури регламентирано

представителство на представител от неправителствения сектор, работещ с гражданите с увреждания в съвета за архитектура и строителство. Идеята е по този начин да се гарантира, че преустройствата и новото строителство на сгради и съоръжения за публично използване ще бъдат съобразени с изискванията за нормален достъп на гражданите с увреждания. В този смисъл подобряването на системата за консултиране и включване на гражданите в процеса на изработване на стратегическите документи, както и на бюджета (за който ще стане дума по-долу) е от особено голямо значение.

Един от основните проблеми изведени в рамките на обществения форум се отнася до липсата на координация и синхрон в работата на организации и институции, работещи с младите хора, както и липсата на младежки фонд. В това отношение може да се работи много, като помощта на общината и нейната координационна роля може да бъде засилена завбъдеще. Препоръка изведена от участниците във форума бе да бъде създаден специализиран обществен фонд за финансиране на проекти, разработвани във връзка с подобряване живота на гражданите като бъде използвано конкурсното начало при определянето на полезните за реализиране. За целта ФРРС съвместно с общината и подкрепата на НПО сектора да проучи и разработи необходимите регламенти за създаването и управлението на фонда.

Финансовата обезпеченост на общината и дейностите извършвани на нейна територия е несъмнено свързано и с бюджета на общината и съответно прозрачността при формирането на този бюджет. Един от изводите в това отношение е, че фазата на разработка на бюджета е най-вече приоритет на експертите в общността и по този начин мнението на останалите граждани трудно получава достъп до техните дискусии и решения. По отношение на разработването на бюджета и информирането и включването на гражданите в този процес основните препоръки са следните:

- Медиини кампании за информиране на гражданите за стъпките и графика на изработване на бюджета
- Изработване, съвместно с НПО на „превод“ на проекта бюджета на общината на разбираем за широката общественост език и разпространение на този проект
- По време на финалния етап от разработването на проектобюджета, общината да осигури повече възможности, включително човекочасове и места за среща с граждани по проблемите заложи в проектобюджета. Въпросните срещи биха били „печеливши“ ако бъдат подходящо и предварително представени на широката общественост, така че да бъде привлечен интереса на гражданите.
- Публикуване на регулярни отчети, които да дават практическа информация за поставените цели и постигнатите резултати в рамките на отчетния период. Отчетите трябва да бъдат свързани не само с плановото отчитане на финансовата част на бюджета, но и на поставените цели и тяхното изпълнение.

## **Основни изводи на база проведена анкета**

Проведената анкета имаше за основна цел да открие главните проблеми в общината и по-точно как гражданите ги разбират. Съответно как възприемат те информацията, която им се предоставя по тези основни проблеми и познават ли начините, по които да влияят върху процеса на вземане на решения отнасящи се до тези основни проблеми, както и дали са готови и познават ли начините, по които да подпомагат работата на администрацията. Анкетата търсеше информация, до колко интервюираните са имали контакт с общинска администрация, как възприемат прозрачността в работата ѝ и т.н.

Като общ резултат от анкетата може да бъде изведено незапознатостта на гражданите с работата на администрацията. Като вече създаващо се правило в българската общественост е изграден известен негативизъм по отношение работата на администрацията и съответно константна неудовлетвореност на гражданите по отношение на работата на администрацията.

Основните изводи от анкетата са че хората не познават много добре съществуващите канали за комуникация с администрацията, както и са предубедени, че не съществува прозрачност нито в ежедневната работа на администрацията нито в процеса на вземане на решения. По мнението на анкетираните в администрацията не се наблюдава координация, липсва вътрешна комуникация и съответно посланието, което излиза от администрацията е за известна хаотичност и неразбираемост на действията. В този смисъл не е изненадващо, че по-голямата част от анкетираните търсят помощ от познати, работещи в администрацията, когато имат нужда от разрешаване на даден проблем. Като продължение може да се направи извода, че местната общественост не е много добре запозната със структурата и работата както на администрацията, така и на общинския съвет и политическото ниво на управление в общината. Така една от препоръките например е създаването на обществени съвети по важни за Общината проблеми, включително създаване на постоянен такъв, в който да участват видни личности от общината и който да се произнася по всеки основен проблем, което по същество би дублирало работата на общинския съвет. Произлизащо от това една от основните препоръки е даването на повече публичност на рамката и системата на работа в общината и съответно включването на НПО и граждани в работата на общински съвет, вместо дублирането на неговите функции.

Прякото участие на гражданите в процеса на вземане на решение е често предлаган в отговорите на анкетата, като възможност за преодоляване на проблемите с прозрачността на администрацията. Провеждането на референдуми, анкетни допитвания до цялата общественост по важни въпроси, а също и публични обсъждания, фокус-групи и обществени форуми е често споменавано от анкетираните граждани.

Освен това се наблюдава слаба запознатост с работата на неправителствения сектор, особено като се вземе предвид, че голяма част от интервюираните са представители или на общината или на дадени НПО. В този смисъл основна препоръка към НПО на местно ниво е да засилят работата си по предоставяне на информация за



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

собствената си работа, което от една страна ще им помогне за привличането на обществения интерес и подкрепа, а и ще ги отличи като стойностен и желан партньор за хората вземащи решения в общината.

Основните препоръки изведени от анкетното проучване се отнасят до предоставянето на информация и обогатяването на каналите за предоставяне на информация впечатление сред тях правят:

- специален бюлетин на Общината и общинския съвет;
- чрез Кметствата в населените места извън Сливен, които са към общината
- Читалищата, които са възприемани като информационни посредници
- Предавания по местната телевизия; осъществяване на публични срещи и дебати, чрез които гражданите да участват в обсъждането и вземането на решения, както и да упражняват правото си на контрол;
- форум на електронния сайт на Общината, в който гражданите да могат да подават сигнали за нередности, да изказват мнения и препоръки;
- провеждане на анкети и проучвания, касаещи бъдещото, устойчиво развитие на Общината при разработването на стратегии за постигане на европейски стандарти и по-добро качество на живот.; референдуми





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

## **Основни изводи от прегледа на националното и местно законодателство**

### ***Национално ниво***

Като цяло може да се направи извода, че законодателната рамка, регламентираща прозрачността на дейността на администрацията, както и участие на гражданите в управлението е изградена. Законодателството дава инициативата за привличане на местните общности като коректив на администрацията и като фактор при разработване и провеждане на местните политики. Законодателството позволява гражданско участие в управлението и планирането, но не го насърчава в достатъчна степен.

### ***Местно ниво***

Разглеждайки актовете на органите на местното самоуправление в община Сливен можем да направим извода, че всички необходими актове са създадени в съответствие с изискванията на отделните закони.

### **Препоръки**

Съгласно направения анализ на актовете на органите на местното самоуправление правим следните препоръки:

1. Закона за регионално развитие регламентира публикуването на Плана за развитие на общините, както и отчетите за неговото изпълнение. Плана за развитие на община Сливен 2007 – 2013 година е публикуван на интернет страницата на общината, но информацията относно резултатите по изпълнението му липсват. Препоръчваме качването на тази информация на сайта с цел информиране на обществеността относно изпълнението му.
2. Съгласно Закона за държавните бюджети кметът на общината изготвя и представя годишния отчет за изпълнението и приключването на общинския бюджет за публично обсъждане от местната общност, като оповестява датата на обсъждането най-малко 7 дни предварително. В Наредбата за съставянето, изпълнението и отчитането на общинския бюджет на община Сливен не е заложен минималния изискуем по закона срок от 7 дни. Препоръчваме промяна на наредбата, в която да се заложи изричното изискване кмета да оповестява датата за обсъждане на годишния отчет най-малко 7 дни предварително.
3. Препоръчваме избор на обществен посредник, въпреки че ЗМСМА не го регламентира задължително.

## **Приложения**

### *Приложение 1:*

### **Съдържание на анкетата**

1. Заемана позиция

- ☐ член/служител на НПО
- ☐ общински съветник
- ☐ служител в общинска администрация
- ☐ друго (моля уточнете)

2. Кой според вас е най-големия проблем на общината към момента?

3. Мислите ли, че бихте могли да подпомогнете вземането на решение по гореописания проблем и с какво?

4. Някога свързвали ли сте се с общинска администрация по повод проблем, на който сте търсили решение (можете да посочите повече от 1 отговор)

- ☐ да, писал съм жалба
- ☐ да, имал съм среща с отговорен служител в общината
- ☐ да, имал съм среща с кмета
- ☐ не

5. Познавате ли служители на общинска администрация?

- ☐ да
- ☐ не

6. Търсили ли сте помощ от тях при разрешаване на проблеми, с които сте се сблъскали?

- ☐ да, винаги
- ☐ да, рядко
- ☐ не търся

7. Познавате ли НПО, което да се занимава с дефинирания от Вас основен проблем на общината и е помогнало (би помогнало) за разрешаването на проблема?

- ☐ познавам и е помогнало/би помогнало
- ☐ познавам и не е помогнало/не би помогнало
- ☐ познавам, но не вярвам, че могат да помогнат
- ☐ познавам, но не знам дали биха помогнали
- ☐ не познавам
- ☐ друго

8. Според вас достатъчно ли са информирани гражданите и бизнеса относно дейността на общинската администрация?



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

- ☐ *да*
- ☐ *не*
- ☐ *не мога да преценя*

9. Според вас достатъчно ли са информирани гражданите и бизнеса относно работата и решенията на общинския съвет?

- ☐ *да*
- ☐ *не*
- ☐ *не мога да преценя*

10. Според вас достатъчни ли са каналите за предоставяне на информация, които използва администрацията?

- ☐ *да*
- ☐ *не*
- ☐ *не мога да преценя*

11. Моля избройте основните места (каналите), чрез които получавате информация за работата на общинската администрация и общинския съвет и кои са най-добре работещите според Вас?

12. Моля предложете други средства за предоставяне на информация, които администрацията не използва в момента и които ви се струват удачни

13. Осигурен ли е достъп на желаещите граждани да четат на място в общината актове на общинския съвет?

- ☐ *да*
- ☐ *не*
- ☐ *не знам*

14. Имат ли гражданите на разположение годишния доклад за състоянието на общинската администрация за 2007 г.?

- ☐ *да*
- ☐ *не*
- ☐ *не знам*

15. Запознати ли сте с процеса на вземане на решение в общината?

- ☐ *да*
- ☐ *не*
- ☐ *отчасти*

16. Има ли практика граждани да присъстват на заседанията на общинския съвет и неговите комисии?

- ☐ *да, но рядко*
- ☐ *да, често*



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

- ☐ *да, много често*
- ☐ *не, защото не са осведомени*
- ☐ *не, защото не проявяват интерес*
- ☐ *не знам*
- ☐ *друго*

17. Според вас по какъв начин, като гражданин, бихте могли да бъдете включен в процеса на вземане на решения относно обществено значими въпроси на местно ниво?