



Проект „Граждански мониторинг за по-добро управление“

Проектът се изпълнява от Сдружение „Болкан Асист“ с финансовата помощ на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009 – 2014 г.

Резултати от пилотното наблюдение върху дейността на местната власт в четири български общини във връзка с прилагането на основните принципи за добро управление: „Публичност“, „Отчетност“, „Обществено консултиране“, „Партньорство и участие“

Въведение:

Съвременното добро управление е призвано да обслужва обществения интерес и да удовлетворява потребностите и очакванията на гражданите, които стават все по-разнообразни и отдавна надхвърлят рамките на традиционното разбиране за управление. Днес **“управлявам” не означава “властвам”, а “служи”!** Това предполага, че хората могат да изискват от управляващите, да контролират техните решения и действия и да оказват натиск, когато е необходимо.

Държавните институции от своя страна трябва да бъдат отзивчиви, отворени и отговорни, да предоставят качествени публични услуги за гражданите и бизнеса. За да се гарантира ефективност в тяхната работа и качество на предоставяните услуги (в които държавата все още е монополист), е необходим постоянен коректив. Този коректив може да бъде постигнат по различни начини, един от които е гражданският мониторинг.

Главната цел на проекта **„Граждански мониторинг за по-добро управление“** е да повиши капацитета за гражданско наблюдение и контрол сред представителите на Болкан Асист и партньорски НПО от различни райони на страната.

За постигане на тази цел, екипът по проекта, с помощта на експерти от водещи НПО, разработи и прие стандарти за граждански мониторинг върху дейността на парламента, правителството и местната власт относно прилагането на четирите основни принципа на доброто демократично управление **„Публичност“, „Отчетност“, „Обществено консултиране“, „Партньорство и участие“**. Към всеки от принципите бяха разработени **тест - показатели / индикатори** за приложението им на централно и местно ниво. Въз основа на разработените стандарти и индикатори **експертна група осъществи пилотно наблюдение** върху работата на парламента, правителството и четири български общини (Белене, Димитровград, Карлово и Опака) **в периода април – юли 2015 година**. Междувременно организирахме обучение по граждански мониторинг и застъпничество за екипите на Болкан Асист и 10 неправителствени организации от отдалечени райони на страната и проучихме международния опит и добрите практики за граждански мониторинг на европейско ниво.

Стандартите и индикаторите за граждански мониторинг са в подкрепа на

ВИЗИЯТА:

Добро управление, основано на върховенството на правото, гарантиращо основните права и свободи, създаващо благоприятни условия за инициативите на гражданите и бизнеса и за отговорни, отчетни и включващи институции.

Визията от своя страна определя смисъла и значението на четирите основни принципа:

- **Публичност** – открит и прозрачен процес за разработване и прилагане на законодателството и публичните политики и гарантиране на достъпа до информация в обществен интерес;
- **Отчетност** - осигуряване на механизми и процедури за преглед и наблюдение на законодателните процеси и процесите на вземане на решения и за ефективното им изпълнение;
- **Обществено консултиране** – установяване на правила и процедури за предварително консултиране на проектите на нормативни актове и стратегически документи с гражданите и заинтересованите страни;
- **Партньорство и участие** – овластяване на гражданите да отправят петиции, инициативи и предложения, да участват активно в работата на комисии, комитети, работни групи, пленарни заседания и консултативни органи; осъществяване на съвместни инициативи между институции и неправителствени организации.

1. Резултати от пилотното наблюдение върху дейността на местната власт:

Наблюдението бе осъществено в периода май - юли 2015 г. в две малки и две средно големи български общини извън областните центрове, с различна структура и от различни географски и административни области: Белене (10 422 жители, област Плевен), Димитровград (53 3337 жители, област Хасково), Карлово (52 307 жители, област Пловдив) и Опака (7 546 жители, област Търговище). Основни партньори на Болкан Асист при осъществяване на наблюдението бяха местни неправителствени организации, които участваха в обучението по мониторинг и застъпничество, организирано в рамките на проекта: Сдружение “Анима” – Белене, Фондация “Подари усмивка” - Димитровград, Център по правата на човека “Васил Левски” – Карлово и Сдружение СИДУРО – Опака. В допълнение, екипът по проекта бе подпомогнат и от експертите Здравко Сечков от ФРМС и Благой Станчев от НСОРБ. Освен постоянното наблюдение, извършвано от местните партньори въз основа на разработените стандарти и индикатори, бяха осъществени и посещения на място в четирите общини от експерти на Болкан Асист и ФРМС, които се срещнаха с представители на местната власт и се запознаха с начина на работа.

Резултати по отделните показатели:

1.1. Публичност:

Съществува развита законова уредба относно прилагането на този принцип в дейността на общините (ЗМСМА, ЗОС, ЗПФ, ЗОД, ЗНА и др.) **Наблюдаваните общини активно прилагат законите изисквания**, а в определени случаи ги надграждат със свои водещи практики, каквито са например директните излъчвания (на живо) на заседания на

общинския съвет (кабелни телевизии, онлайн на сайта на общината, местни радиовъзли. Повечето общински съвети са създали необходимите условия за **присъствие и изказване на граждани**, журналисти и НПО на сесиите им, но времето, определено за въпроси и изказвания на граждани често е само 30 минути, което е недостатъчно. **Дефицити** се наблюдават при изискването за **редовно оповестяване на дати за заседание на комисиите на общинския съвет, както и дневния им ред**. Това лишава гражданите от възможност да участват в дискусиите именно когато въпросите се разглеждат на по-експертно ниво на компетентност. Проблемен е въпросът за **приемните дни на общинските съветници** и за срещите им с обществеността – такава информация не бе открита на сайтовете на наблюдаваните общини по време на пилотното наблюдение.

По различен начин стоят нещата с **кметовете и техните заместници – редовното провеждане на приемни дни** и срещи с жителите на малките населени места е утвърдена форма за контакт с гражданите. Общинските администрации имат добре изградена и функционираща **система за достъп на гражданите до обществена информация**, но в някои случаи липсват разяснения относно реда и условията за достъп. **Заповедите на кметовете** с обществена значимост своевременно се публикуват на сайтовете и се популяризират по различни начини сред жителите на повечето общини. Информацията за изпълнението на **общинския бюджет** (отчети, анализи, актуализации), както и за обявените процедури по **Закона за обществените поръчки**, е достъпна за жителите на общините.

1.2. Отчетност:

Общините изпълняват задълженията си за отчетност в своята работа. **Всички решения на общинските съвети своевременно се публикуват** на сайтовете на общините. Не така стои въпросът с отчетите за изпълнението на взетите решения, които на практика липсват. На всеки 6 месеца се приемат и публикуват **отчети за дейността на общинските съвети**, които обаче би следвало да се разгласяват по-активно сред гражданите, за да присъстват на тези заседания. Кметовете и техните екипи информират жителите за текущата общинска дейност чрез **периодични брифинги /пресконференции /срещи** с журналисти най-малко веднъж месечно. На сайтовете на общините се публикуват **годишните отчети за работата на кмета и администрацията**, както и текуща информация за **общинския бюджет и неговото изпълнение**. Добра практика е идентифицирана в община **Карлово**, където **администрацията отчита на открити заседания на всеки три месеца** изпълнението на бюджета, като отчетът се представя в достъпен вид по функции и по видове услуги. Общините разполагат със свои **системи за финансово управление и контрол**, съобразени с нормативната уредба. Недостатъчна е **пряката връзка с гражданите** (срещи / събрания / дискусии) в наблюдаваните общини - липсва постоянно действаща форма за периодични срещи и дискусии с гражданите по актуални местни проблеми.

1.3. Обществено консултиране:

Има какво да се желае във връзка с общественото консултиране в наблюдаваните общини. Въпреки разнообразието от добри практики в страната и познатите форми за допитване сред гражданите (събрания, анкети и др.) **проектите на наредби, правилници и обществено значими решения** не се подлагат на публично обсъждане в четирите общини, а се публикуват за мнения и коментари от гражданите (в интернет или на публични места) няколко дни преди тяхното разглеждане в ОбС. Във всички наблюдавани общини са създадени **консултативни съвети в различни направления** (икономическо развитие, обществен ред и сигурност, младежки дейности, здравеопазване, социално подпомагане и др.), а в някои от малките населени места са създадени **обществени съвети** като коректив на администрацията (на кметовете на кметства и кметските наместници), но дейността им не е системна и постоянна. Общият недостатък на тези съвети е, че не са

институционализирани - не е създадена местна нормативна уредба относно статута и функциите им. Това дава отражение на устойчивостта в дейността им, както и на интереса на гражданите за трайно участие. **Общинските администрации** използват различни форми за връзка с гражданите и за проучване на тяхното мнение, сред които най-често използвани са **обществените обсъждания**, особено що се отнася до големи общински проекти или стратегии / програми за развитие. Например, в община Белене е организирано обществено обсъждане за разработването на Обща стратегия за развитие на региона Белене-Никопол, а в Карлово по този начин е взето решение по важен за града въпрос – проекта за общински пазар. Общините организират редовно **публични обсъждания на проекта на общинския бюджет** и на отчета за неговото изпълнение, но на повечето места активността от страна на гражданите е слаба, за разлика от други български общини, в които се организират предварителни срещи и консултации със заинтересованите страни и тематични дискуссионни форуми по секторни политики – образование, здравеопазване и т.н. Положителен е примерът на община Димитровград, която е започнала обсъждането на Бюджет` 2015 още в края на 2014 г., а не непосредствено преди разглеждането му в ОбС (поканата е публикувана в медиите и на общинския сайт на 26.11.2014 г.).

1.4. Партньорство и участие:

Общините имат разнообразни добри практики за **взаимодействие с гражданите и младите хора**. В Димитровград и Опака са учредили консултативни младежки съвети. В Димитровград е създаден също ученически парламент, а чрез програма „Димитровград за младите“ общината ежегодно заделя по 10 000 лева от общинския бюджет за младежки инициативи. **Междубщинското сътрудничество** се използва като инструмент за развитие в четирите общини и като ефективна форма за изпълнение на проекти с европейско финансиране (регионални депа за битови отпадъци, партньорства с общини от други региони и др.). Формите на пряката демокрация не са популярни в наблюдаваните общини – в нито една от тях **не са провеждани местни референдуми**, което лишава гражданите от възможността пряко да участват във вземането на решения. Същевременно те не могат да се обърнат към независима институция за защита на правата и интересите им поради **липса на местни обществени посредници**. В Карлово има подготовка за това – приет е правилник за защита интересите на гражданите. В Белене общинският съвет не е успял да вземе решение поради прекалено високия кворум, определен в закона за този избор – 2/3 от броя на всички общински съветници (този проблем съществува и в други общини). Общинските администрации се стремят да **проучват мнението на гражданите** и да ги мотивират да подават **предложения и сигнали по различни канали**: по телефон и електронна поща, кутии за сигнали, анкетни карти, специални рубрики на сайтовете и др. Интересни са практиката на община Димитровград, която е поставила апарати за **експресно отчитане на удовлетвореността от качеството на обслужване** в Центъра за информация и услуги на гражданите и инициативата на община Карлово за изучаване и прилагане на метода „Маркетинг на бъдещето” в рамките на проекта „Модерна и отворена към нуждите на гражданите и бизнеса администрация”. Положителен пример за взаимодействие с НПО чрез **възлагане на услуги** дава община Белене, която е възложила услугите за деца и младежи с увреждания на неправителствената организация „Каритас – България”. Нито една от четирите общини обаче няма специално определен отговорен служител за взаимодействието с НПО. **Взаимодействието с младите хора** се осъществява по различен начин във всяка община, като по-системни са усилията на Карлово и Димитровград. **За доброто обслужване на бизнеса и инвеститорите** общините подхождат по различен начин: в Карлово има отдел за правно обслужване и обществени поръчки, който отговаря и за обслужването на бизнеса и инвеститорите; в Димитровград отдел „Инвестиционна дейност, околна среда и води” работи с бизнеса и инвеститорите; в Белене и Опака няма конкретно определени отговорни служители, а функциите се възлагат на някой от експертите, тоест налице са дефицити в четирите общини: липса на

специализирани звена за обслужването, както и на специализирана информация за наличните общински ресурси, чрез които може да се осъществи партньорство. Все пак, положителният пример е **община Карлово**, която има на сайта си секция „Инвеститори” и публичен регистър на разпоредителните сделки, а наскоро се е възползвала от законната възможност и е приела **общинска наредба** за насърчаване на инвестициите с общинско значение и реда за издаване на сертификат за инвестиционен клас “В”.

2. Препоръки за оптимизиране на работата на местната власт

Обобщението и анализът на резултатите от пилотното наблюдение върху дейността на местната власт в общините Белене, Димитровград, Карлово и Опака във връзка с прилагането на основните принципи за добро управление: „Публичност”, „Отчетност”, „Обществено консултиране”, „Партньорство и участие” **дават основание за следните препоръки**, които биха могли да насочат вниманието на местните власти в началото на новия мандат за постигане на по-високи стандарти в тяхната работа:

- 1. В местната нормативна уредба да се регламентират ред и условия за създаване и функциониране на обществени съвети с консултативни функции (извън законово определените).** Могат да се предвидят консултативни съвети по секторни политики, както и такива на териториален принцип – по модела на съществуващите квартални съвети. От функциите и отговорностите, които им бъдат възложени, в голяма степен зависи интересът за участие от страна на гражданите, както и цялостното им устойчиво функциониране. **Препоръчително е информация за това да бъде публикувана в специална рубрика на сайта на общината, заедно със списък на създадените съвети, състава им, критерии за членство, протоколи от проведени заседания, направени препоръки от тях, взети решения или предприети действия от страна на местната власт във връзка с препоръките.**
- 2. По аналогичен начин да се уредят нормативно и кметските съвети / обществени съвети в малките населени места – като органи за подпомагане и обществен контрол върху дейността на кметовете на кметства и кметските наместници.** Това може да бъде обвързано като условие за предоставяне на по-широки управленски правомощия на кметовете на кметства – напр. делегиран бюджет, разпореждане със собственост, възлагане на обществени поръчки и др.
- 3. Публичното обсъждане на проекта на общинския бюджет да се предхожда от тематични срещи с целевите групи / заинтересованите страни или със създадените обществени съвети по сектори на тяхната компетентност / интереси, като това става още на етап планиране на приоритети.**
- 4. Общините да обсъдят възможността за създаване на фонд в общинския бюджет за подкрепа на младежки организации и други НПО при реализиране на проекти, съобразени с целите и приоритетите на общинския план за развитие.** Условието и реда за кандидатстване, както и критериите за оценяване на проектите, да бъдат оповестявани на сайта на общината заедно с информация за изпълнени вече проекти, резултати от тях и т.н.
- 5. В състава на общинските администрации да се определят отдели / служители, които да отговарят за взаимодействието с НПО и с обществените консултативни съвети, като тези функции им бъдат възложени като част от длъжностната характеристика.**

6. **На сайтовете на общините да се оформи специална рубрика „Обществени консултации“**, в която да се публикуват всички проекти на местни нормативни актове и цялата свързана с това информация – мотиви, срокове за консултиране, оценка на въздействието, направени предложения, отговори на неприятели и т.н. в съответствие със ЗНА и последните изменения и допълнения.
7. **На сайтовете на общините (които все още нямат) да се създаде рубрика „Достъп до обществена информация“**, в която да се представят законовите и местни регламенти относно реда и условията за този достъп, включително и документи за заявка, място и срок за получаване и др.
8. **За улесняване на условията за избор на местен обществен посредник общините да работят съвместно за законодателни промени**, които да намалят изискуемия кворум за избор поне до нивото на кворума, необходим за избор на национален омбудсман. Подходящо би било общините да регламентират в специален нормативен акт статута и условията за дейността на обществения посредник.
9. **В Правилника за организацията и дейността на общинските съвети да се предвидят ясни регламенти относно оповестяване на заседанията на постоянните комисии**, дневния ред и условията за участие на гражданите в тяхната работа. Информацията да се публикува на подходящо и леснодостъпно място на сайта на общината.
10. **Общинските съвети да засилят отчетността в своята работа и да изготвят и публикуват периодично отчети за изпълнение на взетите решения, шестмесечни отчети за дейността на ОбС и графици за приемни дни и срещи с гражданите**; да се потърсят подходящи форми за активизиране на всички членове на ОбС и засилване на личната им отговорност и отчетност пред гражданите.
11. **Да се прилагат по-активни форми за взаимодействие с бизнеса и насърчаване на инвестициите** по примера на вече утвърдените в някои общини водещи практики: определяне на специален ред и срокове за обслужване, „Гише на предприемача“; „Инвестиционен профил на общината“ (в електронен вид на сайта и в информационни брошури); приемане на общинска наредба за насърчаване на инвестициите с общинско значение и реда за издаване на сертификат за инвестиционен клас В.
12. **Общините да потърсят подходящи форми за поддържане на диалог и пряка връзка с гражданите и да ги прилагат периодично, за да създадат условия за гражданско участие във формирането на местните решения и политики**. Това биха могли да бъдат постоянно действащи обществени форуми по актуални местни проблеми, кръгли маси, фокус групи, граждански панели, конференции на бъдещето и др., които да се организират с помощта на НПО.