



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

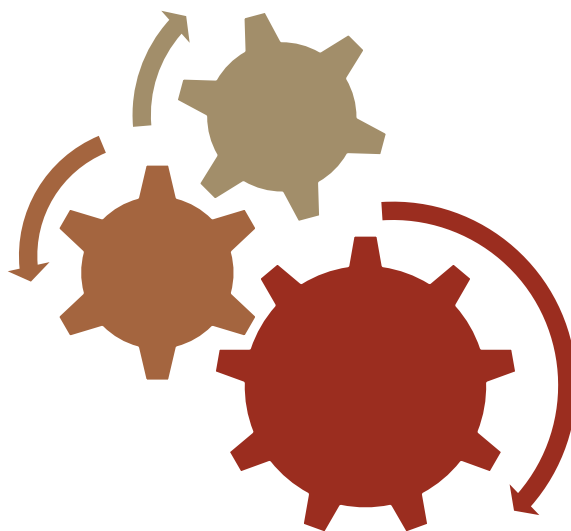
сдружение
равновесие



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

СБОРНИК

СЪС ЗАКОНОДАТЕЛСТВО, ДОБРИ ПРАКТИКИ И ИНОВАТИВНИ РЕШЕНИЯ ЗА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ ПРИ ФОРМУЛИРАНЕ, ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА ОБЩИНСКИТЕ ПОЛИТИКИ



www.eufunds.bg

Проект BG05SFOP001-2.009-0055-C01 „Повишаване на гражданското участие в процеса на формулиране, изпълнение и мониторинг на социалните политики в община Сунгурларе“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

сдружение
равновесие



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

СЪ Д Ъ Р Ж А Н И Е

Първа част: Участие на гражданите в процеса на формулиране, изпълнение и на мониторинг на местни политики – понятие, принципи, законодателна уредба.

I. ВЪВЕДЕНИЕ.....	2
II. Публична политика – понятие, подход за нейното структуриране и приложение.	4
III. Социалната политика в България – участници и правомощия.....	6
IV. Гражданско участие – нормативна уредба, позволяваща участието на гражданите при формиране и мониторинг на местни политики.	11
1. Гражданско участие – понятие, принципи, форми на гражданско участие.	11
2. Нормативни актове, приети на ниво Европейски съюз.....	14
3. Нормативни актове, приети в България, регламентиращи участието на гражданите в процеса на вземане на решение и мониторинг на местните политики.	24
4. Възможности за участие на гражданите в управлението и мониторинга на социалната сфера.	40

Втора част: Добри практики за участие на гражданите в процеса на планиране, изпълнение и мониторинг на политики на местно ниво.

I. Практики за добро управление чрез прилагане на принципите за добро управление, визирани в Стратегията за иновации и добро управление.....	44
II. Реализирани практики за насърчаване участието на гражданите в процеса на формиране, изпълнение и мониторинг на политики на местно ниво.....	49
1. Добри практики, реализирани в България за участие на обществеността на местно ниво и мониторинг на политики.....	49
2. Добри практики за участие на гражданите в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на политики на местно ниво, реализирани в Европа.	69



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

сдружение
равновесие



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

I. ВЪВЕДЕНИЕ.

Сборникът съдържа резултати от извършено проучване на законодателството, добри практики и иновативни решения за гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на общинските политики и в частност в социалната сфера.

Проучването е извършено в рамките на дейност 2 „Проучване на добри национални и международни практики за гражданско участие и мониторинг при формиране и изпълнение на общински политики“, по проект BG05SFOP001-2.009-0055-C01 **„Повишаване на гражданското участие в процеса на формулиране, изпълнение и мониторинг на социалните политики в община Сунгурларе“**, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд, изпълняван от Сдружение „Равновесие“ в партньорство с община Сунгурларе.

Целта на дейност 2 е да се извърши проучване на добри национални и международни практики, свързани с повишаване на гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на социални политики.

В проучването е включено изследване на българското законодателството, в което е регламентирана основната рамка, допускаща участието на гражданите в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на политиките на ниво община. Събрани и систематизирани са също така и добри практики и иновативни решения в сферата на социалната политика, успешно приложени на общинско ниво в Република България.

Акцентът в проучването е поставен върху възможностите за участие на гражданите в процеса на управление, формиране и мониторинг на публични политики на ни ниво община.

Сборникът съдържа също така и международни практики, демонстриращи модели за привличане и насърчаване участието на гражданите в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на политики на местно ниво, както и за приложени успешни механизми за



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

сдружение
равновесие



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

взаимодействие и сътрудничество на местно ниво между администрация, бизнес и неправителствени организации.

Избрани са да се представят практики от седем държави – Италия , Румъния, Чешка Република, Германия, Швеция, Исландия и Испания като е представен опита и приложените практики за включване на заинтересованите страни в процеса на планиране на местно ниво и на етапа на мониторинг на политиките и програмите.

Представени са и конкретни практики в социалната сфера, които са приложени в Швеция, Исландия, Италия и Германия, които демонстрират един нов подход при формулирането на социалната политика и иновативни практики за оценка на изпълнението на политиките, включително и качеството на социалните услуги.

Запознаването с българския и международния опит в областта на законодателство, форми, начини и механизмите за прилагане на гражданското участие в процеса на формулиране, изпълнение и мониторинг на политики ще спомогне за избора и въвеждането на работещи механизми и практики за прозрачно и ефективно управление в община Сунгурларе с широко обществено участие.

Сборникът е наличен в електронен формат, като е достъпен на интернет страницата на община Сунгурларе - <http://www.sungurlare.org/>.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

сдружение
равновесие



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

ПЪРВА ЧАСТ: Участие на гражданите в процеса на формулиране, изпълнение и на мониторинг на местни политики – понятие, принципи, законодателна уредба.

II. Публична политика – понятие, подход за нейното структуриране и приложение.

Дефинирането на понятието „Политика“ е изключително сложна задача, най-вече поради обстоятелството, че това понятие има много широка „гражданственост“, което от своя страна го е превърнало в един твърде „еластичен“ термин, зад който стоят най-разнообразни разбирания за неговият смисъл.

Най-общата дефиниция за понятието политика е *„процес на разработване на основни принципи и свързаните с тях насоки за прилагане, формулирани и прилагани от дадено управляващо тяло (субект) на дадена организация, чрез които се насочват, управляват и/или лимитират определени действия с цел постигането на дългосрочен ефект“¹.*

В контекста на общинското управление, понятието публична политика може да се определи като **част от процес**, който се характеризира и инициира чрез:

- Генериране на идеи за развитие на дадена област на общинско управление (сектор, тематична област, територия);
- Организиране и структуриране и последващото им трансформиране в обща визия за очакваното състояние за развитие на съответната област;
- Конкретизиране на визията в хронологично и логически свързани цели и конкретни мерки и действия, които да доведат до промяна в актуалният ход на процесите, свързани с развитието на същият обект, в рамките на предварително дефиниран период, с цел достигане на определеното от визията **желано състояние на обекта** на въздействие.

¹ <http://www.businessdictionary.com>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

сдружение
равновесие



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

В голяма степен тази дефиниция отразява основните характеристики на процеса на формулиране на публични политики, който като цяло се базира на принципите, подходите и методите на **съвременното стратегическо планиране**.

Съгласно чл. 17 от Закона за местното самоуправление и местната администрация на общините е предоставена възможност да решават самостоятелно всички въпроси от местно значение, които законът е предоставил в тяхна компетентност в сферата на:

- Устройството и развитието на територията на общината и на населените места в нея;
- Образованието;
- Здравеопазването;
- Културата;
- Благоустрояването и комуналните дейности;
- Социалните услуги;
- Опазването на околната среда и рационалното използване на природните ресурси;
- Поддържането и опазването на културни, исторически и архитектурни паметници;
- Развитието на спорта, отдиха и туризма;
- Общинското имущество, общинските предприятия, общинските финанси, данъци и такси, общинската администрация;

В рамките на изпълнение на основните функции на местните власти, с нормативни и поднормативни актове на общините е възложено да разработват и изпълняват **стратегии, планове и програми**. Общините са и органите, които са ангажирани с изпълнението на национални и регионални политики и планове, както и стоят в основата на планирането на регионалното развитие на местно ниво.



Етапите, през които преминава разработването на политиките на местно ниво могат да бъдат разделени както следва:

⇒ **Стратегическо планиране** – разбиране и проучване на проблема, идентифициране на възможни решения.

⇒ **Разработване на политика за действие** – определяне на посока на действие, планиране на конкретни мерки, проекти и действия, които ще спомогнат за разрешаване на проблема.

⇒ **Прилагане на политиката** – изпълнение на взетите решения изпълнение на конкретни мерки, дейности и политики.

⇒ **Мониторинг и контрол** – наблюдение и проследяване, оценка и контрол на съответната политика.

⇒ **Оценка** – определяне степента на изпълнение на поставените цели, ефекта и въздействието от изпълнението на конкретната политика на местно ниво.

III. Социалната политика в България – участници и правомощия.

1. Социалната политика в България.

В България, правото на социално подпомагане е определено в основния закон, а именно в **Конституцията на Република България**, като в чл. 51, ал. 1 на нормативния акт гласи именно, че *„гражданите имат право на обществено осигуряване и социално подпомагане, както и е предвиден специален ред за социално осигуряване на лицата, останали временно без работа“*.

Основният нормативен акт, в която са уредени обществените отношения, свързани с гарантиране правото на гражданите в Република България на социално подпомагане чрез социални помощи и социални услуги е **Закона за социално подпомагане**, обнародван в ДВ, бр. 56 от 19.05.1998 г. През годините закона е претърпял редица редакции, допълнения и изменения, като последната е обнародвана в бр. 8 от 29.01.2016 г.

Законът си поставя следните цели:

- подпомагане на гражданите, които без помощта на друго не могат



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

сдружение
равновесие



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

да задоволяват своите основни жизнени потребности;

- укрепване и развитие на обществената солидарност в трудни житейски ситуации;
- подкрепа за социално включване на лицата, които получават социални помощи, и на лицата, които ползват социални услуги;
- подпомагане на трудовата заетост на безработните лица, които отговарят на изискванията за получаването на месечни социални помощи;
- насърчаване на предприемачеството в социалната сфера чрез предоставяне на социални услуги от физически и юридически лица.

Социалното подпомагане се предоставя по начин, който запазва човешкото достойнство на гражданите, и се основава на социална работа, като се прилага индивидуален подход и комплексна оценка на потребностите на лицата и семействата.

Прилагането на Закона за социалното подпомагане е регламентирано в Правилника за прилагане на Закона за социалното подпомагане, в сила от 01.11.1998 г., с последна редакция в бр. 17 от 21 февруари 2017 г.

С правилника е определен размера, както и уреден реда начина за отпускане на социални помощи на лица и семейства, включително и на хората с увреждания. В глава трета на правилника са описани видовете социални услуги, предоставени съответно в общността и в специализирани институции, както е и определен реда и начина за откриване и закриване на социални услуги. Описани са също така и задълженията и отговорностите на участниците, ангажирани с процеса на предоставяне на социални услуги в България. В този поднормативен акт са уредени следните основните процедури и въпроси, регламентиращи прилагането на политиката в областта на социалното подпомагане и по-конкретно следните въпроси:

- процедурата за провеждане на конкурси за възлагане управлението на социалните услуги, организирани и провеждани от кметовете на общините в България;
- реда и начина за настаняване на лицата в специализирани институции



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

сдружение
равновесие



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

и социални услуги в общността от резидентен тип;

- общественият контрол на системата в областта на социалните помощи и социалните услуги, осъществявани от обществените съвети, сформирани към общините.

2. Участници при формирането на социалната политика.

Пряко отговорен за социалната политика в Република България е **Министърът на труда и социалната политика**, на който е възложено разработването, координацията и провеждането на държавната политика в областта на социалното подпомагане.

Държавната политика в областта на социалното подпомагане се осъществява в сътрудничество с държавните органи, областните администрации, органите на местното самоуправление и юридическите лица с нестопанска цел, осъществяващи дейност в обществена полза, които създават условия и съдействат за реализирането на програми и проекти в тази област.

Основната институция, която е създадена, за да подпомага министъра на труда и социалната политика е **Агенцията за социално подпомагане (АСП)**.

Агенцията за социално подпомагане е изпълнителна агенция, второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към Министъра на труда и социалната политика със седалище София. Териториалните подразделения на Агенцията за социално подпомагане са регионални дирекции за социално подпомагане, със седалище в областните административни центрове и дирекции „Социално подпомагане“, които са със седалище в общинските центрове.

Основните функционални задължения на Агенцията за социално подпомагане са определени в чл. 6 на Закона за социалното подпомагане, като са и възложени следните основни дейности:

- изпълнява държавната политика за социално подпомагане;
- осъществява дейност по предоставяне на социални помощи;



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

сдружение
равновесие



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

- разработва единна система за оценка и контрол на дейностите на дирекциите "Социално подпомагане" и осъществява специализиран контрол върху тях чрез инспектората на Агенцията за социално подпомагане;
- координира и контролира дейностите по планиране и развитие на социалните услуги и оказва методическа подкрепа при предоставянето им;
- събира, обработва, систематизира, съхранява и използва информация в сферата на функционалната си компетентност по закон в интегрирана информационна система;
- разрешава откриване, закриване, промяна на вида, местоположението и капацитета на социални услуги, когато са делегирани от държавата дейности;
- регистрира лицата, извършващи социални услуги, при условия и по ред, определени с правилника за прилагане на Закона за социалното подпомагане;
- изготвя обобщени годишни отчети и анализи за дейността в областта на социалните помощи и социалните услуги, които представя на министъра на труда и социалната политика;
- участва при изготвянето на проекти на нормативни актове в областта на социалните помощи и социалните услуги;
- извършва и други дейности, определени със закон или с акт на Министерския съвет.

Агенцията за социално подпомагане има водеща роля за осигуряването на качествени социални услуги, тъй като на нея са и предоставени правата, свързани с извършване на регистрация на лицата и организациите, които имат право да осъществяват социални услуги, издава методики и указания и въвежда стандарти за предлагане на услугите, както и осъществява контрол върху процеса на представяне на социални услуги.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

сдружение
равновесие



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Чрез своите териториални звена АСП осъществява преки функции по осигуряване на достъп до социални услуги, които са делегирани от държавата дейности.

АСП е единственият орган на национално ниво, който е оправомощен да разработва нормативно задължителни стандарти за качество на социалните услуги.

В Закона за социално подпомагане са възложени задължения и отговорности и на **Областните управители** в областта на социалните услуги, включително и на тези, насочени към възрастните хора.

На Областните управители е възложено организирането, разработването и утвърждаването на стратегии за развитие на социалните услуги на областно ниво, които следва да бъдат съгласувани със съответните регионални дирекции за социално подпомагане и областните съвети за развитие.

При разработването на стратегията за развитие на социалните услуги на областно ниво областният управител осигурява участието на представители на: всяка община на територията на областта, регионалната дирекция за социално подпомагане, регионалния инспекторат по образованието, регионалната здравна инспекция, регионалната служба по заетостта, юридически лица с нестопанска цел, работещи в областта на социалните услуги, и други заинтересувани органи, лица и организации, имащи отношение към развитието на социалните услуги.

На общинските съвети към общините също са им вменени задължения, свързани с планирането на социалните услуги, като им е възложено със Закона за социалното подпомагане приемането на стратегии и годишни планове за развитие на социалните услуги на общинско ниво. Годишните планове се приемат ежегодно и съдържат дейностите, които ще бъдат изпълнявани през следващата календарна година. Кметовете на общината организират разработването на стратегиите за развитие на социалните услуги на общинско равнище, като ги предлагат за приемане от общинския съвет.



Ключова роля в управлението на социалните услуги е възложена на **кметовете на общините** (чл. 18а от Закона за социалното подпомагане). Кметът на общината управлява социалните услуги на територията на съответната община, които са делегирани от държавата дейности и местни дейности, както и отговаря за спазването на критериите и стандартите за предоставяне на социални услуги. Кметът е работодател на ръководителите на тези услуги с изключение на случаите на възлагане на управлението на външни доставчици.

Кметът на общината може да възложи управлението на социалните услуги, които са открити като делегирани от държавата дейности и местни дейности, на български физически лица, регистрирани по Търговския закон и юридически лица и на физически лица, извършващи търговска дейност и юридически лица, възникнали съгласно законодателството на друга държава-членка на Европейския съюз, или на друга държава от Европейското икономическо пространство.

На кмета на общината са му възложени и други функции, свързани с организацията и управлението на социалните услуги, а именно:

- осъществява контрол за целесъобразното разходване на предоставените средства за управлението на определен вид социална услуга, като в случай на констатирани нарушения прекратява възлагането;
- организира провеждането на конкурси за възлагане на управлението на социалните услуги, както и са му възложени задължения да не допуска прекъсване на предоставянето на съответните услуги.

IV. Гражданско участие – нормативна уредба, позволяваща участието на гражданите при формиране и мониторинг на местни политики.

1. Гражданско участие – понятие, принципи, форми на гражданско участие.

Гражданското участие или гражданското ангажиране представлява подтикване на обществото да се ангажира в политическия процес и със



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

сдружение
равновесие



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

свързаните с него каузи и казуси. Общността започва да става колективен източник на промяна, политическа и неполитическа².

Гражданското участие съдържа много елементи, но в основата си то е свързано с взимането на решения, или с контрола върху взимането на решения кой, как и по какъв начин се възползва от обществените ресурси. Принципът на гражданското участие подчертава най-основния принцип на демократичното управление, а именно че народът (гражданството) е истинският суверен.

Гражданското участие се отнася за правото на народа да определя какво е публичното благо и да определя политиката, чрез която това публично благо ще бъде постигано, както и да подменя или реформира институциите, които не обслужват тази цел.

Гражданското участие може също да бъде обобщено като методи за съвместна работа, за постигане на промяна в живота на общностите и разработката на комбинация от методи, знания, ценности и мотивация, с цел да се постигне обществена промяна.

Участието на гражданите в процеса на формулиране, изпълнение и мониторинг на местните политики е от изключителна важност, тъй като гарантира ангажираност на заинтересованите страни, прозрачност и публичност при изпълнението им.

Необходимо е местните власти да отворят своето управление към гражданите и гражданските организации, да позволят тяхното участие в процеса на вземане на решение и неговото реализиране. По този начин гражданите ще бъдат съпричастни към развитието на общината и обективно ще оценят възможностите за разрешаване на конфликтите.

Местните власти трябва да работят активно за привличане на обществеността на най-ранен етап в процеса на планиране и изпълнение на местни политики.

Участието на гражданите в процеса на подготовка, реализация и мониторинг на местните политики е от изключителна важност, тъй като

² Източник: Определение за гражданско участие дадено в bg.wikipedia.org



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

сдружение
равновесие



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

гарантира ангажираност на заинтересованите страни, прозрачност и публичност при изпълнението им

Редица са и ползите за местните власти от активното участие на гражданите в процеса на вземане на решения на местно ниво и при планиране и изпълнение на местните политики, като например:

- Имат възможност да влияят върху решения, които ги засягат директно;
- Чувстват се като собственици на “своя град”;
- Имат възможност да управляват “своята собственост”;
- Гражданите сами определят бъдещето на мястото, в което живеят;
- Гражданите са по-добре информирани за това, което се случва в общината;
- Започват да разбират по-добре сложността на проблемите;
- Могат сами да участват в определянето на приоритети и да следят реализирането им;
- Не са критикуващи, а конструктивни партньори на общината
- Повишава се прозрачността и отчетността в общината и може да се приложи успешно като антикорупционна мярка.

Принципите за гражданско участие на практика се прилагат чрез три основни инструмента:

- **Информирание** – *еднопосочни информационни потоци*, при които местните власти изготвят и предоставят информация, предназначена за гражданите и техните организации. Осъществява се чрез официални документи; пресконференции, радио и телевизионни предавания, създаването на електронни страници и уеб базирани канали на информация; отговори на въпросници и проучвания, безплатни телефони за „горещи линии” и др.

- **Консултиране** – *двупосочна връзка*, при която гражданските организации осъществяват обмен на информация с държавните институции. Консултациите включват оценки на бенефициентите, събиране на обратна



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

сдружение
равновесие



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

информация и отзиви, срещи в общината, фокус групи, конференции, кръгли маси, обсъждания и др. форми.

• **Ангажиране или активно участие – връзка, основаваща се на партньорство с местните органи**, при което гражданите и техните организации вземат активно участие в процеса на разработване на конкретни дейности и политики. При него се признава ролята на гражданите в процеса на предлагане на варианти, въпреки че отговорността за окончателното решение или формулирането на дадена политика се поема от съответния компетентен орган.

Формите на участие на гражданите в процеса на разработване, изпълнение, наблюдение и оценка на местните политики са най-разнообразни. Формите се определят от активността на гражданите от една страна и от желанието на местната власт за активно привличане на обществеността.

Част от възможните форми за участие на обществеността при разработването на местните политики, както и в процеса на оценката на степента на изпълнението и мониторинга по изпълнението са:

- **анкетни проучвания;**
- **фокус групи;**
- **обществени съвети,**
- **обществени обсъждания, работни срещи,**
- **участие в групи за извършване на експертна оценка.**

Подробна информация за различните форми за участие на обществеността ще бъде разгледана в рамките на изпълнението на дейност 3 от проекта, където е предвидено разработване на конкретен механизъм за мониторинг на местните политики и в частност в социалната сфера в община Сунгурларе.

2. Нормативни актове, приети на ниво Европейски съюз.

Зачитането на човешките права и достойнството, наред с принципите за свобода, демокрация, равенство и законност са ценности, общи за всички



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

сдружение
равновесие



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

държави-членки на Европейския съюз (ЕС). Те също така направляват действията на Съюза вътре и извън неговите граници.

Европейските дейности в тази област се базират на Договора за функционирането на Европейския съюз, към който е анексирана **Хартата за основните права**, обнародвана през 2000 г.

От 2009 г. насам хартата е правнообвързваща за институциите на ЕС и за националните правителства (когато прилагат законодателството на ЕС), Хартата е съгласувана с Европейската конвенция за правата на човека, приета в рамките на съвета на Европа.

Държавите от ЕС са длъжни да спазват Хартата единствено когато прилагат правото на ЕС. Комисията направи стъпки напред за насърчаване на зачитането на основните права в държавите от ЕС като:

- им напомня за това задължение и им помага за правилното прилагане на правото на ЕС;
- започне производства за установяване на неизпълнение на задължения от държава от ЕС при неспазване на това задължение.

Един от основните принципи, които прокламира Европейската комисия е за **информирание на гражданите**, съгласно който гражданите трябва да бъдат добре информирани за правата си, установени в Хартата, и за средствата, чрез които правата могат да бъдат предявени, когато са нарушени. Много е важно гражданите да са информирани за предлаганите правни средства и да разполагат с необходимата подходяща информация за търсене на защита (напр. компенсация).

За да повиши информираността, Европейската комисия е предприела целенасочени и целесъобразни мерки за справяне с трудностите, свързани с комуникацията, като например:

- допълнителни информационни кампании за ролята и правомощията на ЕС в областта на основните права;
- дейности за предоставяне на информация за съществуващите правни средства, по-специално чрез портала „Електронно правосъдие“ (e-



justice), който е достъпен и на български език - <https://e-justice.europa.eu/home.do?action=home&plang=bg;>

- годишни доклади за прилагане на хартата.

Основните права и свободи в Хартата, които засягат правото на информация, правото на участие и правото на социална защита на гражданите са следните:

Харта за основните права на Европейския съюз³

Член 11 Свобода на изразяване на мнение и свобода на информация.

Всеки има право на свобода на изразяването на мнения. Това право включва свободата да отстоява своето мнение, да получава и да разпространява информация и идеи без намеса на публичните власти и независимо от границите.

Член 12 Свобода на събранията и сдруженията.

Всеки има право на свобода на мирни събрания и на свободно сдружаване, на всяко равнище, по-специално в областите на политическото, профсъюзното или гражданското сдружаване, включително правото да образува и членува в професионални съюзи за защита на своите интереси.

Член 39 Право на гражданите да избират и да бъдат избирани в изборите за Европейския парламент.

Всеки гражданин на Съюза има право да избира и да бъде избран в изборите за Европейския парламент в държавата-членка, в която пребивава, при същите условия, както и гражданите на тази държава.

Член 40 Право на гражданите да избират и да бъдат избирани в общинските избори.

Всеки гражданин на Съюза има право да избира и да бъде избран в общински избори в държавата членка, в която пребивава, при същите условия, както и гражданите на тази държава.

³ Източник: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=EN>



Член 41 Право на добра администрация.

Всеки има право засягащите го въпроси да бъдат разглеждани от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза безпристрастно, справедливо и в разумен срок.

Член 42 Право на достъп до документи.

Всеки гражданин на Съюза, както и всяко физическо или юридическо лице, което пребивава в държава-членка или има там седалище според устройствения му акт, има право на достъп до документите на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, независимо от вида на техния носител.

Член 43 Европейски омбудсман.

Всеки гражданин на Съюза, както и всяко физическо или юридическо лице, което пребивава или има седалище според устройствения му акт в държава-членка, има право да сезира Европейския омбудсман за случаи на лоша администрация в действията на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, с изключение на Съда на Европейския съюз при изпълнението на неговите съдебни функции.

Член 44 Право на петиции.

Всеки гражданин на Съюза, както и всяко физическо или юридическо лице, което пребивава или има седалище според устройствения му акт в държава-членка, има право да отправя петиции до Европейския парламент.

Друг нормативен акт, в който са регламентирани правата и свободите на гражданите, приет в Европейския съюз е **Европейската Конвенция за правата на човека**, ратифицирана със закон, приет от Народното събрание на 31 юли 1992 г. - ДВ, бр. 66 от 1992 г. В сила за Република България от 7 септември 1992 г.).

Европейска Конвенция за правата на човека⁴

Член 10 Свобода на изразяването на мнение.

⁴ Източник: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_BUL.pdf



1. Всеки има право на свобода на изразяването на мнения. Това право включва свободата на всеки да отстоява своето мнение, да получава и да разпространява информация и идеи без намеса на държавните власти и независимо от държавните граници. Този член не забранява държавите да подлагат на разрешителен режим радио- и телевизионните компании и производителите на кинематографична продукция.

2. Упражняването на тези свободи, доколкото е съпроводено със задължения и отговорности, може да бъде обусловено от процедури, условия, ограничения или санкции, които са предвидени от закона и са необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност и на териториалната цялост, за предотвратяването на безредици или престъпления, за защитата на здравето и морала, както и на репутацията или правата на другите, за предотвратяване разкриването на информация, получена доверително, или за гарантиране авторитета и безпристрастността на правосъдието.

Член 11 Свобода на събранията и сдружаването.

1. Всеки има право на свобода на мирните събрания и на свободно сдружаване, включително правото да образува и членува в професионални съюзи за защита на своите интереси.

2. Упражняването на това право не подлежи на никакви ограничения, освен на тези, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната или обществената сигурност, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защитата на здравето и морала или на правата и свободите на другите. Този член не изключва въвеждането на законни ограничения върху упражняването на тези права от служещите във въоръжените сили, полицията или държавната администрация.

Друг нормативен акт на Европейско ниво, в който е регламентиран процеса на гражданска инициатива е - **Регламент (ЕС) № 211/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 г. относно гражданската инициатива**, влязъл в сила от 1 април 2012 година⁵.

⁵ Източник: <https://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=bg>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

МРР
сдружение
равновесие



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Гражданите на Европейския съюз (ЕС) имат право на инициатива, с която могат да поканят Европейската комисия да предложи правен акт в която и да е област от нейните компетенции. Това е първият пример за транснационална демокрация на участието.

Регламентът определя правилата и процедурите за регулиране на гражданската инициатива. За да стартират инициатива, гражданите трябва да сформират **„граждански комитет“**, който включва най-малко 7 членове, пребиваващи в най-малко седем държави от ЕС. Всички трябва да са навършили възрастта за гласуване на избори за Европейски парламент. Инициативата трябва да се регистрира на уебсайта на Европейската комисия. Ако са изпълнени критериите за регистрация, определени в регламента, регистрацията се потвърждава от Комисията и организаторите разполагат с една година за събиране на подписи (изявления за подкрепа).

Същото изискване относно възрастта, даваща право на гласуване, се отнася и за лицата, които подписват изявленията за подкрепа. Тези изявления могат да се изготвят или на хартия, или онлайн, ако организаторите са създали система за онлайн набиране на подкрепа.

Комисията разполага с три месеца за преглеждане на инициативата. През това време Комисията се среща с организаторите, които също имат възможност да представят инициативата на публични изслушвания в Европейския парламент. Комисията представя официален отговор, в който обяснява какво възнамерява да прави и причините за това решение. Тя не е задължена да предлага законодателство.

Следващият документ, който има ключово значение при разработването и изпълнението на местни политики е **Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво, приета във Валенсия през 2007 г.**⁶

В стратегията е посочено, че **доброто управление** е необходимо изискване за всички нива на публичната администрация. На местно ниво то

⁶ Източник: <https://www.mrrb.bg/bg/etiket-za-inovacii-i-dobro-upravlenie-na-mestno-nivo-79145/>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

сдружение
равновесие



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

е от фундаментално значение поради факта, че местното управление е най-близо до гражданите и им предоставя основни за техния живот услуги, а и точно на това ниво те могат да усетят ясно принадлежността си към предприемането на действия в полза на обществото като цяло.

Основната цел на Стратегията е да мобилизира и стимулира действия от страна на заинтересованите страни на национално и местно ниво, така че гражданите на всички европейски страни да се възползват от доброто демократично местно управление посредством постоянно подобряване на качеството на местните публични услуги, ангажиране на населението в обществения живот и провеждането на политики, съответстващи на законно обосноваваните очаквания на хората.

За постигане на тази цел, Стратегията си поставя следните три непосредствени цели:

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

Република България е първата държава-членка на Съвета на Европа (СЕ), която през 2010 г. получи право (акредитация) от Съвета на Европа да присъжда на свои общини **Етикет за иновации и добро управление на местно ниво**.

Етикетът представлява кристален дванадесетостен (додекаедър), върху чиито стени са гравирани на български език 12-те принципа за добро демократично управление от Стратегията за иновации и добро управление



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

МРР
сдружение
равновесие



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

С Етикета се удостоверява, че управлението в дадена община отговаря на определени изисквания за качество на предоставяните административни услуги.

Етикетът е морална награда, символ на престиж и стимул за общините да подобряват своето управление в услуга на гражданското общество.

Главната цел на инициативата за присъждане на Етикета е да се насърчават усилията на все повече местни власти и продуктивното съперничество между тях, което на свой ред да доведе до по-ефективни политики, насочени към силно и жизнено местно самоуправление в България.

В България прилагането на Стратегията се провежда в партньорство между Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ) и централната власт, в лицето на Министерство на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ).

С Решение на Съвета по децентрализация на държавното управление през 2010 г. бе създадена Комисия за присъждане на Етикет за иновации и добро управление (Комисията). Председател на Комисията е министърът на регионалното развитие и благоустройството, а нейни членове са представители на Омбудсмана, на общините и областите, на НСОРБ, Конфедерацията на работодателите и индустриалците в България, Българска стопанска камара, Център за изследване на демокрацията, Сдружение „Болкан Асист“, Българската национална телевизия и на академичните среди.

До настоящия момент са проведени четири процедури, като етикет за добро управление са получили около 50 общини - <https://www.mrrb.bg/bg/etiket-za-inovacii-i-dobro-upravlenie-na-mestno-nivo-79145/>. Част от добрите практики, реализирани от общините са представени и в настоящия сборник с добри практики.

В Стратегията са дефинирани следните основни принципи за добро управление:



12 принципа за добро управление, според Стратегията

- 1) **Честно провеждане, представителност и обществено участие по време на избори** - да се осигурят реални възможности за всички граждани да упражняват правото си на глас по въпроси от обществен интерес;
- 2) **Отзивчивост** - да се осигури непрекъснато във времето посрещане на нуждите и законно обосноваваните очаквания на гражданите от страна на местните власти;
- 3) **Ефикасност и ефективност** - да се гарантира постигане на целите чрез оптимално използване на наличните ресурси;
- 4) **Откритост и прозрачност** - да се осигурява обществен достъп до информация и да се улеснява разбирането за това, как се решават обществено значимите въпроси;
- 5) **Върховенство на закона** - да се гарантира честност, безпристрастност и предсказуемост;
- 6) **Етично поведение** - да се гарантира, че общественият интерес е поставен над личните интереси;
- 7) **Компетентност и капацитет** - да се гарантира, че местните представители на населението, както и назначаемите служители са в състояние да изпълняват своите задължения;
- 8) **Иновации и отвореност за промени** - да се гарантира, че се извлича практическа полза от въвеждането на нови решения и добри практики;
- 9) **Устойчивост и дългосрочна ориентация** - да се взимат под внимание интересите на бъдещите поколения;
- 10) **Стабилно финансово управление** - да се гарантира целенасочено и продуктивно използване на обществените фондове;
- 11) **Човешки права, културно разнообразие и социално единство** - да се гарантира, че са защитени всички граждани и е зачетено човешкото им достойнство, както и това, че никой от тях не е дискриминиран или изключен от обществения живот;



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

В настоящият сборник ще разгледаме само част от принципите, които имат конкретно отношение към открито, прозрачно и отговорно управление, както и към насърчаването на гражданското участие в местното самоуправление, които са включени в частта представящи добри практики от България.

Европейска Харта за Местното Самоуправление⁷

Основната дефиниция на понятието “местно самоуправление” се съдържа в чл. 3, ал. 1 от Европейската Харта за Местно Самоуправление, приета в Страсбург, 15.X.1985 г., ратифицирана със закон, приет от 37-о Народно събрание на 17.03.1995г. - ДВ, бр. 28 от 28.03.1995г.

Това е *“правото и реалната възможност за местните общности да регулират и управляват в рамките на закона, на тяхната отговорност и в интерес на тяхното население съществена част от обществените дела.”*

В чл. 4 на Хартата са регламентирани 6 принципа, които очертават обхвата на местното самоуправление:

1. Основните правомощия на органите на местното самоуправление следва да се определят само от Конституцията или от закон. Това не е пречка другите власти да предоставят /но не и да отнемат/ свои правомощия на органите на местно самоуправление и местна администрация;
2. Органите на местно самоуправление могат да поемат инициатива по всеки въпрос, който изрично не е изключен от тяхната компетентност или предоставен на друга власт;
3. Изпълнението на дадени функции трябва да бъде възлагано на властите, които се намират най-близо до гражданите и които ще могат да ги изпълняват най-оперативно, ефективно и съобразно специфичните потребности на местното население. Това е т. нар. “принцип на

⁷ Източник: <https://www.mrrb.bg/static/media/ups/articles/attachments/0c078f90ff171fea76f7dae87060ad2d.doc>



субсидиаритета”, който трябва да се спазва при преразпределение на функциите между различните нива на властта;

4. Когато на дадена местна власт се поверяват правомощия, те трябва да са пълни и неограничени. Не следва да се дава възможност на никого да ограничава посочените права, освен в рамките на закона;

5. В случай, че местните власти са получили по делегация правомощия от друга власт, те следва да имат правото да упражняват тези правомощия свободно от външно влияние, съобразно спецификата на съответната територия;

6. Когато друга власт взема решения, които оказват влияние върху дадена територия, тя трябва да се допита предварително до местната власт, администрираща територията.

3. Нормативни актове, приети в България, регламентиращи участието на гражданите в процеса на вземане на решение и мониторинг на местните политики.

Конституцията на Република България (чл. 136) определя общината като основна 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.

Конституцията дава също така следните права на гражданите:

Конституция на Република България:

Чл. 39. Всеки има право да изразява мнение и да го разпространява чрез слово - писмено или устно, чрез звук, изображение или по друг начин.

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, обществения 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.

Чл. 42. Гражданите, навършили 18 години, с изключение на поставените под запрещение и изтърпяващите наказание лишаване от свобода, имат право да избират държавни и местни органи и да участват в допитвания до народа.

Чл.43. Гражданите имат право да се събират мирно и без оръжие на събрания и манифестации.

Чл.44. Гражданите могат свободно да се сдружават.

Чл.45. Гражданите имат право на жалби, предложения и петиции до държавните органи.

Чл. 57, ал. 2. Не се допуска злоупотреба с права, както и тяхното упражняване, ако то накърнява права или законни интереси на други.

Административно-процесуален кодекс:

В Административно-процесуалният кодекс (чл.107 и следващите) е регламентиран реда и начина за разглеждане на предложения и сигнали, подадени до административни органи, както и до други органи, които осъществяват публичноправни функции.

Предложения могат да се правят за усъвършенстване на организацията и дейността на органите или за решаване на други въпроси в рамките на компетентността на тези органи.

Сигнали могат да се подават за злоупотреби с власт и корупция, лошо управление на държавно или общинско имущество или за други незаконосъобразни или нецелесъобразни действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица в съответните администрации, с които се засягат държавни или обществени интереси, права или законни интереси на други лица.

Кой може да подава сигнали и да прави предложения: Всеки гражданин или организация, както и омбудсманът, може да подава предложение или сигнал.



Предложенията и сигналите могат да бъдат писмени или устни, да бъдат подадени лично или чрез упълномощен представител, по телефон, телеграф, телекс, факс или електронна поща.

Не се образува производство по анонимни предложения или сигнали, както и по сигнали, отнасящи се до нарушения, извършени преди повече от две години.

Предложенията се правят пред органите, компетентни да решат поставените в тях въпроси.

Сигналите се подават до органите, които непосредствено ръководят и контролират органите и длъжностните лица, за чиито незаконосъобразни или нецелесъобразни действия или бездействия се съобщава.

Органите, до които са подадени предложения или сигнали са длъжни да ги разглеждат и решават в установените срокове обективно и законосъобразно.

Закон за нормативните актове.

Съгласно чл. 8 от ЗНА, общинският съвет може да издава **наредби**, с които да урежда съобразно нормативните актове от по-висока степен неуредени от тях обществени отношения с местно значение.

Законът дава право на държавните органи, юридическите лица и гражданите да правят предложения за усъвършенстване на законодателството, приемано на всяко едно ниво. Предложенията се отправят до органа, овластен да издаде нормативния акт, или до съответния орган с право на законодателна инициатива, като в случая при приемане на Наредба на общинско ниво, това е общинският съвет.

Изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на **необходимост, обоснованост, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност.**

В процеса по изработване на проект на нормативен акт се провеждат обществени консултации с гражданите и юридическите лица.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

сдружение
равновесие



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, и предварителната оценка на въздействието.

Когато съставителят на проекта е орган на местното самоуправление – на интернет страницата на съответната община и/или общински съвет.

Закон за местното самоуправление и местната администрация.

Правото на гражданите, като субекти осъществяващи граждански контрол в местното самоуправление по отношение на неговите органи и администрация са регламентирани в няколко нормативни акта сред, които:

Съгласно чл. 17 от Закона за местното самоуправление и местната администрация, 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;



11. защитата при бедствия.

Закон за местното самоуправление и местната администрация

Чл. 17, (2) Гражданите участват в управлението на общината както чрез избраните от тях органи, така и непосредствено чрез референдум и общо събрание на населението.

(3) Местен референдум и общо събрание на населението се свикват и произвеждат при условия и по ред, определени със закон.

Чл. 28 (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.

Чл. 43. Секретарят на общината организира и отговаря за работата с:

- разгласяването и обнародването на актовете на общинския съвет и на кмета на общината;
- работата с молбите, жалбите, сигналите и предложенията на гражданите и юридическите лица.

Чл. 49, ал.3. Гражданите и юридическите лица могат да внасят писмени предложения и становища в комисииите на общинския съвет.

Законът за местното самоуправление и местна администрация освен че дава възможност на ражданите да участват под различни форми в процеса на управление на местно ниво, урежда и още един институт, който също би могъл да се използва, за да се насърчи гражданското участие, както и да се осигури възможност за сътрудничество с различни заинтересовани страни. Това е институтът на партньорството и сътрудничеството, регламентиран в



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

сдружение
равновесие



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

чл. 59 от Закона, която гласи следното: *„Общините могат да си сътрудничат помежду си, с органи на изпълнителната власт, с юридически или физически лица и да създават сдружения, чрез които да постигат цели от взаимен интерес и на които да възлагат изпълнението на дейности, произтичащи от техните правомощия“.*

Една от целите на общинското сътрудничество е подобряване на качеството на предоставяните услуги от взаимен интерес и постигане на по-ефективно разходване на финансовите и административни ресурси на общината.

Основните принципи за осъществяване на общинското сътрудничество са:

1. доброволност;
2. взаимен интерес;
3. активен избор;
4. гъвкавост и динамичност;
5. прозрачност и отговорност.

Общинското сътрудничество се осъществява на основата на подписано споразумение за сътрудничество, което се одобрява от съответните общински съвети.

Закон за администрацията.

Законът урежда структурата на администрацията, основните принципи на организация на нейната дейност, длъжностите в нея и основните изисквания за заемането им. Администрацията осъществява своята дейност при спазване на следните принципи:

- законност;
- откритост и достъпност;
- отговорност и отчетност;
- ефективност;
- субординация и координация;
- предвидимост;



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

сдружение
равновесие



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

- обективност и безпристрастност;
- непрекъснато усъвършенстване на качеството.

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.

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 (чл. 2, ал. 4 от Закона).

Администрацията планира и изпълнява дейността си по начин, който води до постигане на висок обществен резултат при възможно най-икономично използване на ресурсите.

В ал. 7 на чл. 2 е посочено също така, че *„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“.*

Закон за достъп до обществена информация.

Този закон урежда обществените отношения, свързани с правото на достъп до обществена информация, както и с повторното използване на информация от обществения сектор.

Правото на информация следва да се разглежда като принцип, а ограничаването му като изключение от принципа.

Предоставянето на информация се основава на принципа **„Свободен режим“**. Достъпът до служебна обществена информация е свободен (чл. 13, ал. 1 от ЗДОИ). Свободен е и достъпът до информация, която се отнася до трето лице, което е задължен субект и частта, която се отнася до него е обществена.

Съгласно чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ: *„Обществена информация по смисъла на този закон е всяка информация, свързана с обществения живот в*



Република България и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти“.

Основни принципи за осигуряването на този достъп са откритост, достоверност и пълнота на информацията, еднакви условия, валидност и за юридическите лица.

Законът освен, че дава право на физическите и юридическите лица за достъп до информация, задължават също така органите да власт да информират за своята дейност чрез публикуване или съобщаване в друга форма (чл. 14, ал. 1 от ЗДОИ).

Органите са длъжни да съобщават информация, събрана или станала им известна при осъществяване на тяхната дейност, когато тази информация:

1. Може да предотврати заплахата за живота, здравето и безопасността на гражданите или на тяхното имущество;
2. Опровергава разпространена недостоверна информация, засягаща значими обществени интереси;
3. Представява или би представлявала обществен интерес;
4. Следва да бъде изготвена или предоставена по силата на закон.

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 (чл. 15, ал. 1 от ЗДОИ):

1. Описание на неговите правомощия и данни за организацията, функциите и отговорностите на ръководената от него администрация;
2. На издадените актове в изпълнение на неговите правомощия и текстовете на издадените от органа нормативни и общи административни актове;
3. Описание на информационните масиви и ресурси, използвани от съответната администрация;



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

сдружение
равновесие



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

4. Наименованието, адреса, адреса на електронната поща, телефона и работното време на звеното в съответната администрация, което отговаря за приемането на заявленията за предоставяне на достъп до информация;

5. Устройствен правилник и вътрешни правила, свързани с предоставянето на административни услуги на гражданите;

6. Стратегии, планове, програми и отчети за дейността;

7. Информация за бюджета и финансовите отчети на администрацията, която се публикува съгласно Закона за публичните финанси;

8. Информация за провеждани обществени поръчки, определена за публикуване в профила на купувача съгласно Закона за обществените поръчки;

9. Проекти на нормативни актове заедно с мотивите, съответно – доклада и резултатите от общественото обсъждане на проекта;

10. Уведомления за откриване на производството по издаване на общ административен акт по чл. 66 от Административно-процесуалния кодекс, включително основните съображения за издаването на акта и формите и сроковете на участие на заинтересованите лица в производството;

11. Информация за упражняването на правото на достъп до обществена информация, реда и условията за повторно използване на информация, таксите по чл.41ж и форматите, в които се поддържа информацията и друга информация преведена в закона.

Основният закон, който регламентира реда и начина за пряко участие на гражданите е **Законът за пряко участие на гражданите в държавата власт и местното самоуправление**, който урежда условията, организацията и реда за пряко участие на гражданите на Република България при осъществяване на държавната и местната власт. Законът е урежда и мерките по изпълнение на Регламент (ЕС) № 211/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 г. относно гражданската инициатива, които представихме в частта на европейското законодателство.



Според закона, принципите на прякото участие на гражданите в управлението са:

1. свободно изразяване на волята;
2. общо, равно и пряко участие с тайно гласуване;
3. равен достъп до информация по поставения за решаване въпрос;
4. еднакви условия за представяне на различните становища.

Прякото участие, съгласно закона се осъществява чрез следните възможни форми:

Референдум	Може да се произвежда на национално и местно ниво.
Гражданска инициатива	Гражданската инициатива може да се провежда на национално, европейско и местно ниво,
Европейска гражданска инициатива	Провежда се на европейско ниво
Общо събрание на населението	Провежда се на местно ниво

В настоящият документ са разгледани само формите, даващи право на пряко участие на гражданите в местното самоуправление, тъй като целта е да се покажат възможните форми за привличане на гражданите.

Местен референдум.

Кога се провежда?: Местен референдум се произвежда в община, район или кметство за пряко решаване на въпроси от местно значение, които законът е предоставил в компетентност на органите на местно самоуправление или органите на района или кметството. (чл. 26, ал.).

Какви въпроси могат да се решават с местен референдум?
Законът, определя следните въпроси, които могат да се режат с местен референдум, а именно:



1. на общинския бюджет;
2. относно размера на местните данъци и такси;
3. на правилата на вътрешната организация и дейност на общинския съвет.

При произвеждането на местен референдум може да се гласува по един или по няколко въпроса. Решението, прието с местен референдум, **НЕ ПОДЛЕЖИ** на последващо одобрение от общинския съвет. Той приема акт, когато това е необходимо за неговото изпълнение.

Кой може да предложи провеждането на местен референдум е регламентирано в чл. 27, ал. 1 от Закона, където е посочено, че местен референдум може да се проведе по предложение на:

- поне една пета от общинските съветници, но не по-малко от трима общински съветници;
- кмета на общината, съответно кмета на кметството или района;
- инициативен комитет с подписите на не по-малко от една двадесета от гражданите с изборителни права, които имат постоянен адрес на територията на съответната община, район или кметство към момента на вписване на предложението в регистъра.

Общинският съвет приема решение за произвеждане на местен референдум, когато това е поискано от инициативен комитет с подписка, съдържаща подписите на не по-малко от една десета от гражданите с изборителни права в съответната община, район или кметство,

Инициативата за произвеждане на местен референдум се организира чрез подписка от инициативен комитет на граждани с изборителни права, състоящ се от трима до 7 членове, включително председател.

Решението за произвеждане на местен референдум се взема в срок до три дни от постъпването на подписката, като председателят на общинския съвет уведомява за нея общинските съветници, определя водеща комисия за нейното обсъждане и насрочва заседание на общинския съвет в срок до един месец от постъпването ѝ. **Общинският съвет** определя дата за



произвеждане на референдума не по-рано от 45 дни и не по-късно от 60 дни от решението за референдума.

Общинският съвет може да редактира, без да променя смисъла на съдържащия се в предложението за произвеждане на местен референдум въпрос или въпроси, както и тяхната поредност. Ако общинският съвет установи, че въпросът е незаконосъобразен, с мотивирано решение отказва произвеждането на местен референдум.

Провеждането на местен референдум изисква провеждането и на широка информационна кампания, като на кмета на общината му е възложено да организира отпечатването на информационен лист, който съдържа: формулировката на въпроса, кратка информация за мотивите на референдума въз основа на предложението на инициативния комитет и информация за времето, мястото и реда за произвеждане на референдума. Законът изисква провеждане и на широка кампания и чрез средствата за масова информация, тъй като в закона е посочено, че „Всеки гражданин има право да получи информация за различните позиции по въпроса на референдума.

Предложението, предмет на референдума, е прието, ако в него са участвали не по-малко от 40 на сто от гражданите с избирателни права в съответната община и с "да" са отговорили повече от половината от участващите в референдума избиратели.

Решението, прието чрез местен референдум, се обявява в тридневен срок от председателя на общинския съвет на официалната интернет страница на общината, в един регионален вестник и в една регионална електронна медия след изтичане на сроковете за обжалване или след влизане в сила на решението на съда.

Местна гражданска инициатива.

Чрез местна гражданска инициатива гражданите правят предложения до общинския съвет, кмета на общината, на района или на кметството, или до областни или регионални органи на изпълнителната власт за решаване на въпроси от местно значение. (чл. 46).



Местната гражданска инициатива се осъществява чрез подписка, организирана от инициативен комитет на територията на съответната община, район, кметство или населено място.

Местната гражданска инициатива се организира по решение на събрание на не по-малко от 50 граждани с изборителни права, с постоянен или настоящ адрес на територията на съответната община, район, кметство или населено място.

Събранието:

1. одобрява предложение до общинския съвет, кмета на общината, района или кметството, или до областни или регионални органи на изпълнителната власт, за което да се събират подписи на граждани с изборителни права;

2. избира инициативен комитет, който се състои от трима до 5 членове, включително председател;

3. одобрява бланката за събиране на подписите;

4. определя срока и реда за събиране на подписите; местата за събиране на подписите се определят след съгласуване със съответния кмет.

(3) За събранието на гражданите по ал. 2 се съставя протокол, към който се прилага списък с имената, постоянните адреси, ЕГН и подписите на участващите в събранието граждани.

Местна гражданска инициатива се извършват чрез подписка. Всеки гражданин с изборителни права може да положи подписа си еднократно в подписката.

Инициативният комитет организира информационна кампания и обществени дискусии във връзка с предложението, по което се провежда подписката.

Органите, до които е отправена подписката за национална гражданска инициатива, са длъжни да разгледат направените предложения и в тримесечен срок от връчването на подписката да обявят своето решение



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

сдружение
равновесие



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

и мерките за неговото изпълнение на своите интернет страници, в един национален ежедневник и по обществените електронни медии.

Общинският съвет, кметът или органите на изпълнителната власт, до които е отправена местната гражданска инициатива, са длъжни да разгледат направените предложения и в едномесечен срок от връчването на подписката да обявят своето решение и предприетите мерки в интернет страницата на общината и в един регионален вестник.

Общо събрание на населението.

Общо събрание на населението се провежда за решаване на въпроси от местно значение, компетентността за чието решаване по целесъобразност е предоставена на съответния общински съвет или кмет.

Общинският съвет или кметът на общината са длъжни да издадат съответните актове за предприемане на необходимите действия в срок до един месец от приемането на решението на общото събрание на населението в общината, района или кметството, освен ако самото общо събрание на населението не е определило по-дълъг срок.

Общо събрание на населението се провежда в общини, райони, кметства, населени места и квартали с население до 10 000 жители. В общини, райони, кметства, населени места и квартали с население над 1000 жители общото събрание може да се провежда по избирателни секции на няколко места в определен срок.

Общото събрание се състои от всички граждани с избирателни права на територията на общината, района, кметството, населеното място или квартала, които имат постоянен или настоящ адрес в съответната община, район или кметство преди определената за събранието дата.

Общинският съвет предприема необходимите действия в срок до един месец от приемането на решението на общото събрание на населението в населеното място или квартала.

Общото събрание на населението се свиква от кмета на общината, района или кметството по:



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

сдружение
равновесие



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

1. негова инициатива;
2. решение на общинския съвет;
3. искане на най-малко една петдесета, но не по-малко от 20 граждани с избирателни права с постоянен или настоящ адрес на територията на общината, района, кметството, населеното място или квартала към момента на формулиране на искането.

Когато общото събрание се свиква по инициатива на гражданите, инициативата с подписка за свикване на общо събрание на населението се организира от инициативен комитет на граждани, състоящ се от трима до 9 членове, включително председател.

Съобщението за свикване на общото събрание съдържа:

1. деня и часа на събранието;
2. мястото на провеждане;
3. въпросите, които се предлагат за обсъждане.

Решението на общото събрание се обявява от кмета на общината. Въз основа на решението на общото събрание в 7-дневен срок кметът издава заповед, в която конкретизира мерките за неговото изпълнение или внася предложение в общинския съвет за подготовка и приемане на съответно решение, правилник или наредба.

В други нормативни актове, регламентиращи обществените отношения на местно ниво също съдържат разпоредби, които поставят изисквания за включване на гражданите в процеса на взема на решения, както и изискват провеждането на обществени консултации или предвиждат създаването на консултативни органи.

Такива са например:

➤ **Закон за публичните финанси (чл. 84, ал. 6)**, с който се възлага на кмета на общината да представя проекта на бюджет за публично обсъждане от местната общност, като оповестява датата на обсъждането най-малко 7 дни предварително на интернет страницата на общината и в местните средства за масово осведомяване. Публичното обсъждане се провежда по

38



ред, определен от общинския съвет. За постъпилите предложения се съставя протокол, който се внася в общинския съвет заедно с окончателния проект на бюджета.

➤ **Закон за общинския дълг (чл. 14, ал. 4)**, който задължава кмета на общината да предостави проекта, за реализация на който ще бъде поеман дългосрочен дълг да бъде предложен за обсъждане на местната общност, чиито становища и предложения са неразделна част от предложението.

Кметът на общината оповестява проекта, който ще се финансира чрез дългосрочен дълг, чрез покана за обсъждане, отправена до местната общност. Поканата трябва да съдържа общите параметри на проекта - предназначение, стойност, начин на финансиране и на обезпечаване, както и мястото и датата на провеждане на обсъждането. Обсъждането се провежда при условия и по ред, определени с наредба, приета от общинския съвет. За изразените становища и постъпилите предложения се съставя протокол, който е неразделна част от предложението.

➤ **Закон за регионалното развитие, Закон за устройство на територията, Закон за туризма, Закон за закрила и развитие на културата, Закон за социалното подпомагане и Правилника за неговото прилагане, Закон за интеграцията на хората с увреждания и други нормативни актове, регламентиращи обществените отношения на местно ниво.**

В тези закони на местно ниво е предвидено създаването консултативен орган (консултативен съвет, обществен съвет, експертни съвети).

В състава на тези органи влизат представители на местната власт, на бизнеса, на структурите на гражданското общество, на специалисти, експерти, както и юридически и физически лица, имащи отношение към развитието на съответната сфера.

Основните цели на съветите са да действат като обществени органи, които – обединявайки усилията на местните заинтересовани страни, контролират и подпомагат дейността на съответните публични институции и органите на местно самоуправление в конкретна област.



На консултативните органи към общината, независимо от формата им са възложени няколко основни функции, а именно:

- **Контролна функция**, която се изразява в упражняването на обществен контрол върху осъществяването на съответната дейност, спазването на законовите разпоредби и защитата интересите на гражданите и другите заинтересовани страни;
- **Консултативна функция**, която се изразява в консултирането на органите за местно самоуправление и доставчиците на услуги;
- **Съгласувателна**, която се изразява в съгласуване на интересите и осигуряване на обществена подкрепа за политиката и дейностите в определена област.

4. Възможности за участие на гражданите в управлението и мониторинга на социалната сфера.

Със Закона за социалното подпомагане е въведен един нов институт, чиято основна задача е осъществяване на граждански контрол върху предоставянето на социални услуги на местно ниво – **обществени съвети**, чийто състав се определя с решение на общинския съвет в съответната община. (чл. 35 от закона).

Обществените съвети оказват съдействие и помощ при извършване на дейностите по социално подпомагане и упражняват **обществен контрол върху тяхното осъществяване**.

Функциите на обществените съвети са определени в Правилника за прилагане на Закона за социалното подпомагане (чл. 52 от Правилника), като те са следните:

- съдействие за провеждане на политиката в областта на социалните помощи и социалните услуги в общината;
- съдействие и подпомагане за разработване на областни стратегии, общински програми, планове и проекти, свързани със социалните помощи и социалните услуги;
- съдействие за координиране на дейността по предоставяне на социални услуги, осъществявани от оторизираните институции;



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

сдружение
равновесие



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

- контрол върху качеството на социалните услуги в съответствие с утвърдените критерии и стандарти;
- изготвяне на становища за откриване и закриване на специализирани институции за социални услуги на територията на общината.

Общественият съвет се състои най-малко от 7 души, като в състава му се включват ръководители на социални услуги, представители на организациите, на които са делегирани правомощия за осъществяване на социални услуги по реда на Закона за социално подпомагане, както и други заинтересувани органи, лица и организации, имащи отношение към дейностите в областта на социалните помощи и социалните услуги.

В новият Закон за социалните дейности, обнародван в ДВ бр. 24 от 22.03.2019 г., в сила от 01.01.2020 година е предвидено създаването и функционирането на **Съвет по въпросите на социалните услуги**.

В закона е предвидено в съвета да бъдат включени следните лица:

- териториални структури на Министерството на труда и социалната политика, Министерството на здравеопазването, Министерството на образованието и науката, Министерството на вътрешните работи и други държавни органи;
- частни доставчици на социални услуги на територията на общината и областта;
- юридически лица с нестопанска цел за общественополезна дейност;
- лицата, ползващи социални услуги;
- висши училища, обучаващи социални работници на територията на общината и областта.

Основните функции на Съвета по въпросите на социалните услуги са следните:

- подпомага извършването на анализ на потребностите от социални услуги на общинско ниво и анализ на състоянието и ефективността на социалните услуги, които се предоставят на територията на общината;



- разработва предложения за подобряване на качеството и ефективността на социалните услуги, които се предоставят на територията на общината;
- изпълнява и други функции, възложени от общинския съвет.

Сега действащото законодателство дава възможност за активно участие на потребителите на социални услуги в процеса на оценка на индивидуалните потребности на социални услуги.

Предвидено е индивидуалната оценка на потребностите от подкрепа на лицето, което е подало заявление за ползване на социална услуга и изготвянето на индивидуалния план да се извърши с активното участие на потребителя на социалната услуга, което е своеобразна форма на право на участие.

Оценката се извършва от сформиран за целта **мултидисциплинарен екип**, като част от процеса на оценка е провеждане на срещи с лицето и неговите роднини и/или близки;

При включването на социалните услуги в индивидуалния план за подкрепа мултидисциплинарният екип **зачита желанието и личния избор на лицето, като в случай че то не приема препоръчаните от екипа подходящи за него социални услуги, това се отразява в плана.**

При настаняване в социална институция също се взема предвид желанието на потребителя като изрично е записано, че **индивидуалният план за работа, включен в разширената програма, се съставя от социалния работник, при възможност с участието на потребителя и хората от обкръжението, които полагат грижи за него.**

На потребителите на социални услуги им е предоставена законова възможност и за подаване на жалби срещу актове, свързани с откази за настаняване или в други случаи, когато са накърнени правата им.

Международната федерация на социалните работници (International Federation of Social Workers) определя социалната работа като: **„системно изградено познание, основано на проучване и оценка на практиките, което разпознава комплексния характер на взаимодействията между човека и**



неговата среда, както и капацитета на хората да бъдат повлияния и да повлияват чрез своите био-психосоциални фактори“.

Социалната работа е **интердисциплинарна наука**, която се основава на знания за: икономиката, образованието, социологията, правото, философията, политиката, антропологията, психологията, педагогиката, др.

Социалната работа и подкрепа се предоставя от хора с **помагачи професии**:

- социални работници;
- преки помагачи (асистенти, помощници, др.), консултанти;
- терапевти и други.

В европейската практика социалните работници са организирани на екипно, местно, национално и международно ниво.

Целта на подкрепата е индивидът/ групата от индивиди да повиши индивидуалната си и групова сигурност. Подкрепата се основава на анализ на комплексни ситуации за клиента, за да улесни индивидуалните, организационните, социалните и културните промени.

На европейско ниво са изведени няколко основни принципа, които следва да спазват социалните работници при осъществяване на дейността си, а именно:

- **Ангажиране** - социалните работници най-напред включват клиента, за да установят взаимоотношения на доверие и коопериране;
- **Оценка** - информацията за клиента се събира с цел насочване към план за действие в подкрепа на клиента;
- **Планиране** - договаряне и формулиране на план за действие;
- **Осъществяване на подкрепа** - осигуряване и използване на ресурсите, подобряване на функционирането на личността, групата, общността;
- **Мониторинг/ оценка** - продължителен процес на наблюдение и анализ на краткосрочните цели, които клиентът е постигнал;
- **Подкрепящо консултиране** - приемане, окуражаване,



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

сдружение
равновесие



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

информирани и проучвани на алтернативи;

- **Постепенно намаляване на подкрепата** - заместване на социалния работник с естествено съществуващи ресурси.

ВТОРА ЧАСТ: Добри практики за участие на гражданите в процеса на планиране, изпълнение и мониторинг на политики на местно ниво.

I. Практики за добро управление чрез прилагане на принципите за добро управление, визирани в Стратегията за иновации и добро управление.

В Наръчника за прилагане на принципите за добро управление, издаден от Омбудсмана на Република България - https://www.ombudsman.bg/documents/demo_manual_PPDU_2009_final-aab554.pdf са изведени възможните практики, които биха могли да се приложат на местно ниво, с оглед прилагане на принципите за добро управление.

В настоящият сборник сме представили само възможните модели и практики, касаещи пряко участието на гражданите в процесите на формиране, управление и мониторинг на местно ниво, както и принципи, засягащи техните граждански права и свободи.

Водещите принципи, визирани в Стратегията, които гарантират правата и свободите на гражданите, както и които им осигуряват ефективно участие в обществения живот са следните.

Принцип 1: Честно провеждане, представителност и обществено участие по време на избори.

Прилагането на този принцип на практика на ниво местно самоуправление, означава:

- Местните избори се провеждат свободно и справедливо, в съответствие с международните стандарти и националното законодателство, и без никакви измами.



- Гражданите са в центъра на обществената активност и са включени по ясно дефинирани начини в местния обществен живот.
- Всички мъже и жени имат право на глас при вземането на решения или директно, или чрез легитимни посредници, които представляват техните интереси. Такова широко участие се изгражда върху принципите: свобода на изразяване, свобода на събиране и сдружаване.
- Всички гласове, включително тези на по-слабо привилегированите и уязвими групи, са били чути и взети под внимание в процеса на взимане на решения, включително и по въпроси, свързани с разпределението на ресурси.
- Винаги се правят опити да се балансира между различни законни интереси и да бъде постигнат широк обществен консенсус по отношение на това, какво в най-голяма степен е в интерес на цялата общност и как то може да бъде постигнато.
- Решенията се вземат съобразно волята на мнозинството, като се съблюдават правата и законните интереси на малцинството.

Предложени инструменти, които спомагат за прилагането на този принцип: Обществени форуми, обществени обсъждания, публични отчети, изказвания на граждани пред Общински съвет, участие на експерти в работата на постоянните комисии на Общински съвет, срещи със заинтересовани страни, консултативни съвети, младежки общински съвет, бюджетен процес с гражданско участие, избори, референдум.

Принцип 4: Откритост и прозрачност.

На местно ниво “откритост и прозрачност” означава, че:

- Решения се вземат и се привеждат в сила в съответствие с установените правила и норми.
- Съществува публичен достъп до цялата информация, която не е класифицирана по определени причини и по ред, определен от закона (например - защита на неприкосновеността или гарантиране на справедливо провеждане на процедури по обществени поръчки).



- Има осигурен публичен достъп до информация за взетите решения, прилагането на определени политики и постигнатите резултати, по начин, който дава възможност да се следи ефективно и да се допринася за работата на местните власти.

Предложени инструменти в методиката за прилагане на принципите за добро управление.

Инструменти:

- Обществени съвети; публични обсъждания на местни политики с гражданите;
- Консултативни съвети по определени въпроси от интерес на местната общност, включващи изявени експерти в тази област и местни лидери;
- Интернет страница на общината и общинският съвет, даваща възможност за дискусия по важни за общността въпроси и изпращане на предложения от граждани и местни сдружения;
- Табла с информация за решения на общинския съвет на достъпни места в общността;
- Открита линия – телефонна линия, на която гражданите могат да звънят с въпроси, мнения и предложения;
- Издаване на местен бюлетин/вестник с решенията на общинския съвет, новини за изпълнение задачи и дейности от проекти на общината, интервюта с представители на общината и общински съвет, коментари от граждани и бизнеса за работата на общината;
- Разработена процедури за участие на гражданите или техни представители в заседанията на постоянните комисии или заседанията на общинския съвет и за внасяне на от граждани за обсъждане от общинските съветници; п
- Разработена процедури за участието на гражданите при подготовката и обсъждането на местни нормативни документи;



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

сдружение
равновесие



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

- Сесиите на общинския съвет се предават пряко по местната кабелна телевизия и радио;
- Периодична оценка на работата на общински съвет и общинска администрация, чрез попълване на различни въпросници и анкетни карти.

Принцип 5. Върховенство на закона.

Този принцип означава местните власти да спазват законите и да се подчиняват на съдебните решение. Другият съществен момент е да се приемат правила и разпоредби, в съответствие с предвидените в закона процедури и безпрестанно се привеждат в сила.

Инструментите, които са предложени и са възможни да се ползват за постигане на този принцип са:

- Включване на НПО и експерти в работата по общински наредби;
- Обществени обсъждания на проекто-документи;
- Публикуване и разпространение на местни наредби чрез хартиени и електронни бюлетини, общински вестници, Интернет страницата на общината;
- Контрол на областния управител върху законосъобразността на кмета и общинския съвет;
- Избор на обществен посредник.

Принцип 12. Отчетност.

Отчетността означава качество на действията, бездействията и актовете на местната администрация, което се проявява при ясно разграничение на правата и задълженията на отделните местни органи и се изразява в системно, пълно, всестранно и обективно изнасяне на информацията относно съставените планове и програми, извършените въз основа на тях дейности, използваните ресурси и постигнатите резултати на всички нива на управлението. Отчетността дава възможност за обратна връзка с избирателите и корекция на отделните управленски политики в хода на мандата. Отчетността също така означава активност на всички административни звена и служители по предоставяне на своевременни и



подробно аргументирани сведения за действията, бездействията и актовете си пред всеки, който е оправомощен да ги знае. Нейно предназначение е да съдейства за изграждането на условия, в които гражданите, частният и гражданският сектор могат достоверно да оценят дали публичните органи изпълняват ефективно, ефикасно, своевременно и отговорно правомощията си и дали спазват приетите принципи и процедури. Така се защитават както общественият интерес от добро управление и легитимността на администрацията, така и правата на отделния гражданин.

Декларацията от Валенсия определя отчетността като принцип за добро демократично управление, отговарящ на следните показатели:

- Всички вземащи решения органи, било то колективни или еднолични, носят отговорност за своите решения;
- Решенията се докладват, обясняват и могат да се санкционират;
- Съществуват ефективни средства срещу злоупотреби и срещу такива действия на местните власти, които накърняват правата на гражданите.

Предложени инструменти, които могат да се използват, за да се постигне този принцип:

- Публикуване в интернет на основни документи за дейността на съответната местна администрация;
- Поддържане на публични регистри по всички въпроси, които касаят дейността на администрацията (например Регистър на социалните услуги, регистър на доставчиците на социални услуги, регистър на имотите-общинска собственост и др.);
- Публично представяне на резултатите от реализирани от общината проекти, инициативи и други;
 - Въвеждане на процедура за непрекъснато наблюдение и поетапно отчитане на всички изпълнявани проекти;
 - Организиране на приемна на кмета, включително “изнесена” в отделните населени места на общината;



- Финансова отчетност – публично обсъждане на проект на бюджет, публично отчитане на алтернативните източници на финансиране и обслужването на общинския дълг, периодична отчетност на събираемостта на наемите на общински имоти

- годишните финансови резултати от дейността на общинските предприятия и на търговските дружества с общинско участие да се приемат от общинските съвети и да се оповестяват сред обществеността;

- Изготвяне на периодичен публичен отчет на постигнатия напредък при въвеждането на Харта на клиента;

II. Реализирани практики за насърчаване участието на гражданите в процеса на формиране, изпълнение и мониторинг на политики на местно ниво.

1. Добри практики, реализирани в България за участие на обществеността на местно ниво и мониторинг на политики.

- **Добра практика за разработване на документи (наредби, правила, процедури) за обществено участие и обществени обсъждания на нормативни актове, стратегии и проекти.**

Разработване на местна нормативна уредба (наредба, правилник, вътрешни правила, процедура), регламентираща реда и начина за провеждане на обществени обсъждания и за консултации с обществеността на територията на съответната община.

Тази практика е реализирана в доста от общините в България, като в настоящия документ ще представим практиката на Столична община и на Община Бургас и на Община Исперих.

В Столична община е приета **Наредба за провеждане на обществени консултации на територията на Столична община**, която е приета с решение № 442 по Протокол № 37 от 20.07.2017 г. в сила от 20.07.2017 г. Сред мотивите и причините за приемане на Наредбата е посочена необходимостта от:



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

сдружение
равновесие



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

- привеждане на нормативната уредба на Столична община в съответствие с измененията в Закона за нормативните актове (ДВ, бр. 34 от 2016 г., в сила от 04.11.2016 г.);

- приемане на единни минимални стандарти за обществени консултации, регламентирани в ясна и прозрачна правна процедура, което ще създаде необходимата сигурност в процеса на обмяна на мнения и предложения между местната администрация и гражданите;

- подобряване на процеса на вземане на решения, като се даде възможност различни гледни точки на различни заинтересовани страни да бъдат взети предвид.

Целта на наредбата е осигуряването на отворен и ясен за гражданите процес на вземане на решения от местната власт, в резултат на което да се стигне до приемането на по-устойчиви и обществено признати решения и политики на местно ниво.

Посочените и предвидени в проекта на наредба процедури и форми на обществени консултации целят да се създадат условия и предпоставки за по-широко и ефективно включване на гражданите и организациите в процеса на изработването, обсъждането и приемането на общинските решения и политики в различни области чрез:

- въвеждане на изискване за провеждане на писмени консултации в рамките на минимум 30 дни като задължителна част от процеса на консултиране - в съответствие със законовата регламентация по реда на чл. 26, ал. 4 от ЗНА;

- създаване на условия и ред за осигуряване на достатъчно време за запознаване и подготовка на обществеността за обсъждането на нормативни актове, както и включването на възможно най-много представители на заинтересованите страни по съответните въпроси;

- създаване на единен електронен портал за обществени консултации, който да включва предварителната, съпътстващата и последващата информация и документация за всеки процес и да бъде публичен регистър на всички инициирани обществени консултации и обсъждания;



- използване на различни допълнителни информационни канали, чрез които администрацията ще достига до различните заинтересовани групи;
- разработване на наръчник за провеждане на обществените консултации;
- изграждане на подходящи умения и организационна култура на местната администрация за провеждане на обществени консултации.

Очакваните резултати от приемането на Наредбата са следните:

- повишаване на качеството и броя на проведените обществени консултации;
- подобряване диалога между местната власт и гражданите;
- създаване на отворен и прозрачен механизъм за провеждане на обществените консултации;
- стимулиране на гражданската активност;
- зачитане интересите на по-широк кръг хора, живеещи в Столична община, при вземането на решения;
- постигане на устойчивост и споделеност на решенията, свързани с развитието на общината.

В наредбата са уредени условия и реда за провеждане на обществени консултации при приемане на нормативни актове и стратегически документи на Столична община.

Наредбата е публикувана на интернет страницата на Столична община и е достъпна на следния линк - <https://web2.apis.bg/sofiacouncil/p.php?i=3151910&b=0>.

Столичният общински съвет е разработил и е приел и също така и **Наръчник за провеждане на обществени консултации в Столична община**, който е разработен и издаден на основание § 5 от Заключителните разпоредби на приетата с Решение № 442 по Протокол № 37 от 20.07.2017 г. на Столичен общински съвет Наредба за провеждане на обществени консултации на територията на Столична община. Наръчник е разработен в съответствие със законовата регламентация по реда на чл. 26 от Закона за



нормативните актове, при спазване принципите на Стандартите за управление на консултациите на Министерски съвет⁸.

Наръчник урежда цялостния процес по провеждане на обществени консултации при приемане на нормативни актове и стратегически документи на Столична община.

Целта на обществените консултации е осигуряването на отворен и ясен за гражданите процес на вземане на решения от местната власт, в резултат на което да се стигне до приемането на по-устойчиви и обществено признати решения и политики на местно ниво.

Предвидените процедури за обществени консултации целят създаване на условия и предпоставки за по-широко и ефективно включване на гражданите и организациите в процеса на изработването, обсъждането и приемането на общинските решения и политики в различни области.

Мерките и процедурите, предвидени в Наредбата и в Наръчника, подпомагащи организирането на обществени консултации са следните:

- Създаден е единен електронен портал на обществените консултации на Столична община, като част от Единния електронен портал на Столична община – www.sofia.bg.
- задължително се публикуват всички документи, за които се провеждат обществени консултации, съпътстващите ги документи, постъпилите становища на граждани и организации по повод и по време на провеждане на обществените консултации, както и изготвените оценки на въздействието, при наличието на такива.
- Освен чрез портала е дадена свобода на вносителите на проекти на местни нормативни актове и на стратегически документи да използват и допълнителни информационни канали и форми за комуникация за популяризиране на съответните предстоящи обществени консултации и информация, свързана с тях, които не са задължителни.

Като възможни и подходящи форми са предвидени:

⁸ Източник: Интернет страница на Столичен общински съвет <https://web2.apis.bg/sofiacouncil/p.php?i=3224705&b=0>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

сдружение
равновесие



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

- организиране на пресконференции, информационни срещи с граждани и заинтересовани страни;
- разпространение на брошури, листовки, плакати, транспаранти и др.;
- разпространение на информация чрез социалните мрежи и информационни портали;
- разпространение на информация чрез управителите на етажна собственост, включени в регистъра на сградите в режим на етажна собственост;
- разпространение на информация чрез информационни табла;
- други подходящи форми.

В наръчника е посочено, че обществените консултации се провеждат при спазването на следните принципи: **осигуряване на равен достъп на всички участници, публичност и прозрачност в действията на администрацията, партньорство и равнопоставеност между участниците, достъп до информация.**

Нормативни актове на местно ниво, регламентиращи реда и начина за провеждане на обществени обсъждания са разработени и в други общини в страната.

Общинският съвет Бургас също е приел **Наредба за реда и начина за провеждане на обществени обсъждания**, приета по т. 11 от Протокол № 5, 24.01.2008 г., актуализирана през 2015 година. Наредбата е публикувана на интернет страницата на Общински съвет Бургас на следния линк - [https://burgascouncil.org/sites/default/files/upload/ za reda i nachina za prov ezhdane na obschestveni obszhdaniya.pdf](https://burgascouncil.org/sites/default/files/upload/za_reda_i_nachina_za_provezhdane_na_obschestveni_obszhdaniya.pdf).

С наредбата се определят редът за провеждане на публично обсъждане на проекта на общинския бюджет и годишния отчет за изпълнението и приключването на общинския бюджет, условията и редът за провеждане на обществено обсъждане на общински проекти, които ще се финансират чрез дългосрочен дълг, редът за провеждане на обществено обсъждане при приемане на нормативни актове.

Наредбата е разработена и приета със следните цели:



- осигуряване на прозрачност в процедурата по приемане на решения от общински съвет;
- информираност на местната общност за процедурите за участие във вземането на решения от местната власт и осигуряване на свободен достъп до тях.

В Бургас е разработена и приета и Наредба за условията и реда за провеждане на обществено обсъждане на проекти, финансирани чрез поемане на дългосрочен дълг от община Бургас, приета с решение по т. 11/Протокол № 14 от 20.11.2008 г. на Общински съвет – Бургас.

С наредбата се определя условията и реда за провеждане на обсъждане от местната общност (наричано по-долу обществено обсъждане) на проекти, за финансирането на които предстои Общината да поеме дългосрочен или краткосрочен дълг, както и гаранциите към тях.

Сходни Наредби има разработени и приети и в други общини, като например Велинград, Панагюрище, Исперих.

Голяма част от общините са обособили специални рубрики на Интернет страниците си за обществени консултации, като например:

- Столична община е обособила Портал за обществени консултации <https://www.sofia.bg/portal-public-consultations>;
- Община Исперих е обособила на Интернет страницата си рубрика „Публични обсъждания“ - „<https://www.isperih.bg/bg/public-hearings>;
- Община Смолян също е обособила на Интернет страницата си рубрика „Обществени обсъждания“ - <https://www.smolyan.bg/bg/home>.

Независимо от наименованията на рубриците, информацията съдържаща се в тях е идентична, като се публикуват проекти на нормативни актове, проекти на планови документи (стратегии, планове, програми), обяви и покани за обществени обсъждания на проект на бюджет, на отчет за изпълнението на бюджета, на изпълнение на планове за развитие и други.

Гореописаните добри практики е избрано да бъдат споделени в настоящия сборник, тъй като считаме че са полезни и лесно приложими в Община Сунгурларе. поради няколко причини:



- В Община Сунгурларе не е приета Наредба за провеждане на обществени обсъждания, или вътрешни правила или процедури, както и няма обособена специална рубрика за тази цел на Интернет страницата;
- Приемането и въвеждането на правила и процедури за обществено участие и обществено обсъждане, които са публично достъпни са едно от стъпките за мотивиране и привличане на гражданите в процесите на формиране, изпълнение и мониторинг на обществените политики, включително и тези на местно ниво
- Осигурявайки публичност на документите още на етап проект и въвеждайки ясни правила е един от начините за гарантиране на ефективно обществено участие.

• Добри практики, реализирани в България, в областта на социалната сфера, свързана със създаването и функционирането на Обществен съвет за сътрудничество и контрол на социалното подпомагане и социалните услуги към община Долна Баня⁹.

Общественият съвет е консултативен и контролиращ орган към Община Долна баня за осъществяване на контрол, сътрудничество, координация, и консултация между общината, централните държавни органи и доставчиците на социални услуги с цел реализиране на социалната политика в общината. Създаден е на основание чл. 35 от Закона за социално подпомагане, чл. 52-54 от Правилника за прилагане закона за социално подпомагане (ППЗСП) и Решение № 134 по Протокол № 19 от 27.12.2012 година на Общински съвет – Долна баня.

Общественият съвет съдейства за провеждане на политиката по социално подпомагане и услуги в Община Долна баня, като взаимодейства с общинска администрация чрез нейните представители в състава си. Оказва компетентна помощ и предоставя становища на общинския съвет, общинската администрация и други органи и институции във връзка с реализирането на социални програми и инициативи, изисква и получава

⁹ Източник: ФРМС, Иновационни практики в България - <http://www.flgr.bg/bg/innovations/?iid=2397>



информация за дейността по социално подпомагане от местния орган на Агенция за социално подпомагане – Дирекция “Социално подпомагане – гр. Ихтиман”. Приема жалби и сигнали, свързани с качеството на социалните услуги. Общественият съвет обсъжда местни стратегии, програми и проекти, свързани със социалното подпомагане и услуги. Съдейства за координиране на дейността по предоставяне на социални услуги от физическите лица, регистрирани по Търговския закон и на юридическите лица, като:

- Популяризира дейността на доставчиците на социални услуги, делегирани от държавата дейности чрез интернет страницата на Община Долна баня.
- Предоставя необходимата информация на доставчиците на социални услуги.

Общественият съвет осъществява контрол върху качеството на социалните услуги в съответствие с утвърдените критерии и стандарти. Организира периодични проверки на доставчиците на социални услуги относно качеството на предоставянето им. При констатирани пропуски или нарушения на стандартите Общественият съвет сезира изпълнителния директор на Агенция за социално подпомагане и общинския съвет. Дава становища за откриване и закриване на специализирани институции за социални услуги и на социални услуги в общността на територията на общината.

Общественият съвет за сътрудничество и контрол на социалното подпомагане и социалните услуги към Община Долна баня дава възможност за участие на жителите на Долна баня в решаване на проблеми, касаещи цялата социална сфера. Той извършва контрол върху социалното подпомагане и покриване на критериите релевантност, ефикасност, ефективност и въздействие в областта на социалните услуги. Съветът отправя предложения до кмета на Община Долна баня за допълване на Стратегията за развитие на социалните услуги, както и Годишните планове за развитие на социалните услуги.

Чрез Обществения съвет за сътрудничество и контрол на социалното подпомагане и социалните услуги в общината са създадени добри практики



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

СДРУЖЕНИЕ
РАВНОВЕСИЕ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

за използване на граждански предложения и реализиране на последователна и устойчива политика в социалната област.

Резултати от реализираната добра практика:

През 2018 година Общественият съвет за сътрудничество и контрол на социалното подпомагане и социалните услуги към Община Долна баня провежда две заседания, на които разглежда Годишния план за развитие на социалните услуги в община Долна баня за 2019 година, обсъжда и дава становище по предстоящото разкриване на нова социална услуга – Център за социална рехабилитация и интеграция (ЦСРИ).

Успешното партньорство между държавните, местните институции и неправителствени организации, на какъвто принцип е изграден съставът на Обществения съвет, се оказва ключово за развитието на социалните услуги.

Тази добра практика е подбрана да бъде включена в настоящия сборник, тъй като в резултат на изпълнението на първата дейност от проекта се установи, че Общественият съвет по социални въпроси, сформиран към Община Сунгурларе все още не функционира ефективно.

• **Добра практика за осъществяване на мониторинг на местни политики. Осъществяване на граждански мониторинг върху местни планове и стратегии в община Плевен¹⁰.**

Мониторингът на местните политики е реализиран в рамките на проект „Граждански мониторинг върху местни планове и стратегии – инструмент за публичност и ефективност“, финансиран от Институт «Отворено общество», изпълняван от Сдружение «Развитие на личността и човешките общности» в партньорство с Читалище ЛИК, Сдружение Център «Отворена врата» - Плевен и широка коалиция от 18 местни неправителствени организации и медии, учредена на 23.01.2009

¹⁰ Източник: Доклад „Граждански мониторинг върху Общински план за развитие 2007-2013, Програма за реализация на ОПР 2007-2013 за 2008 година, Общинска Стратегия за развитие на социалните услуги 2007-2011 година на Община Плевен, издаден през месец септември 2009 година



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

сдружение
равновесие



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

За община Плевен това е първи по рода си граждански мониторинг. Целият процес, същинско наблюдение и резултатите от него са имали пилотен за общината и гражданския сектор характер.

Практиката е реализирана като резултата от утвърдено принципно и работещо партньорство между гражданския сектор и Местната власт, в резултата на което се инициира и идеята за създаване на механизъм за участие – гражданите, като получат възможност да участват във вземането на решения по отношение на оценката и промените при реализацията на местните публични политики и програми.

Гражданската коалиция, осъществила мониторинга е водена от идеята, че мониторингът и анализът представляват процеси от взаимосвързани дейности, които предоставят възможност за събиране и включване на информация и ангажиране участието на заинтересованите страни в осъществяването и оценката на местните политики.

Описание на методологията, която е използвана при извършването на мониторинга.

За осъществяване на наблюдението в рамките на проекта са реализирани следните конкретни дейности :

- Проведе се обучение за представителите на коалицията за изучаване на добри практики на гражданско наблюдение и участие, проведено от водещи национални експерти:
 - Разработена е методология и инструментариум за провеждане на наблюдението.
 - Методологията на наблюдението е извлечена от структурата на разглежданите стратегически документи. Тя съдържа в оперативен вид конкретните изисквания и процедури, заложи в тези документи, като позволява да се извърши проверка на тяхното изпълнение/неизпълнение;
 - Разработен е инструментариум за наблюдение на конкретните политики (плана за развитие и стратегия за развитие на социалните услуги), разработени под формата на т.нар. „чек листове“;



В хода на наблюдението са използвани следните методи: Преглед и Анализ на документи, Интервюта с експерти, Анализ на съдържанието - реорганизиране на данни от документи и доклади .

Водещи в наблюдението и оценката са принципите за: законност; надеждност и предсказуемост на дейността; откритост; отчетност и контрол; ефективност и ефикасност; партньорство със заинтересованите страни и синхрон и съвместимост между отделните политики.

По предложение на включените в коалицията партньори са излъчени 10 наблюдатели, които са обучени за работа с инструментариума и са събрали необходимите данни в рамките на наблюдението .

Обект и обхват на мониторинга.

Обект на наблюдение от страна на гражданската коалиция са част от ключови за осъществяване на местните политики документи, а именно:

- Общински план за развитие 2007 – 2013 и Програмата за реализация на Общинския план за развитие през 2008 год.;

- Общинска стратегия за развитие на социалните услуги 2007-2011 год.

Документите са наблюдавани в следната си част:

- Степента на изпълнение на стратегиите и плановете;
- Възможностите и механизмите за гражданско участие в тяхната реализация;

- Степента на финансова осигуреност;

- Процедурите за актуализация на стратегиите и плановете и тяхното изпълнение;

- Процедурите за отчитане на изпълнението и тяхното прилагане „мониторинг на мониторинга“ - процедурите за мониторинг, заложи с стратегиите и тяхното изпълнение.

В настоящия сборник ще представим само част от въпросите, включени в чек листа за оценка на Общинската стратегия за развитие на социалните услуги 2007-2011, който съдържа 19 въпроса, както следва:



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

сдружение
равновесие



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

1. Стратегията разработена ли е в съответствие с изискванията на Закона за Социално подпомагане, Правилника за неговото прилагане и действащите стандарти в тази област?

2. Избраните в Стратегията цели, приоритети и мерки съгласувани ли са с тези, определени в други релевантни стратегически документи за развитие / национални, регионални, областни, общински/?

2.1. Съгласувани ли са с тези, заложи в Националната стратегическа референтна рамка

2.2 Съгласувани ли са с тези, заложи в Стратегията за развитие на Област Плевен 2005-2015 г?

2.3. Съгласувани ли са с тези, заложи в Общинския План за развитие 2007-2013.?

3. Посочено ли е изрично от кого е разработена стратегията и с чия помощ?.

4. Посочено ли е какви подходи са използвани при разработването на документа - експертен, на обществено-частното партньорство, на държавната инициатива, на частната инициатива или др.?

5. Посочено ли е кои са заинтересованите страни и как те са въввлечени в процеса на разработване на стратегическия документ?

6. В Стратегията е записано, че финансови ресурси за нейното изпълнение са предвидени в Индикативната финансова таблица на Програмата за реализация на Общинския план за развитие 2007-2013 през 2008 г. Предвидени ли са такива проекти и средства през 2008 година?

7. В Стратегията е записано, че финансови ресурси за нейното изпълнение са предвидени във финансовите планове за изпълнение на Общинската програма за развитие на етническите малцинства. Предвидени ли са такива проекти и средства през 2008 година?

8. В Стратегията е записано че финансови ресурси за нейното изпълнение са предвидени в Индикативния финансов план на Общинската



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

сдружение
равновесие



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

програма за развитие на малките селища 2007-2013. Предвидени ли са такива проекти и средства през 2008 година?

9. В Стратегията е записано, че ще бъде мобилизиран целия обществен ресурс за нейното изпълнение :

10.1. С колко доставчици на социални услуги има сключени партньорски договори Община Плевен през 2008?

10.2. Колко разкрити нови услуги има Община Плевен, чрез държавно делегирана дейност през 2008 г.?

11. Има ли учреден Обществен съвет за социално подпомагане при община Плевен

11.1 Ако в т. 11 отговорът е „да“ – кога, от кого и в какъв състав от кои документи е видно това, цитирайте вида на документите, номер и дата на издаването им.

11.2. Има ли проведени заседания на Общественния съвет за социално подпомагане през 2008 г.? Ако да, има ли протоколи и решения?/ цитирайте вида на документите, номер и дата на издаването им/

12. Обсъждано ли е изпълнението на стратегията в Общественния съвет за социално подпомагане през 2008. Ако да има ли решения и протоколи, цитирайте номер и дата на документа?

13. Има ли годишни становища от съвета за сътрудничество между местната власт и НПО по реализацията на стратегията през 2008 ? Ако да има ли решения и протоколи, цитирайте номер и дата на документа?

14. Има ли разработена и приета система за наблюдение и контрол с конкретни индикатори и план – график за наблюдение на изпълнението на стратегията ? Ако да, с какъв документ е приета тази система?

15. Има ли създаден екип за наблюдение на реализацията на стратегията ? Ако да, с какъв документ, цитирайте номер и дата на документа?

16. В годишния доклад за изпълнение на Програмата за изпълнение на ОПР -2008, съдържа ли се раздел за изпълнение на стратегията?

61



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

сдружение
равновесие



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

17. Изготвена ли за 2008 годишна оценка на Кмета за изпълнението на стратегията. Ако да, от кой документ е видно това? Цитирайте номер и дата на документа?

18. Ако е правена оценка на изпълнението на стратегията през 2008 г., включени ли са независими експерти в нейното изготвяне?

19. Предприемани ли са действия за актуализация на стратегията през 2008 ?

Резултатите от извършения мониторинг са систематизирани в доклад, който е представен на вниманието на общината.

Гореописаната практика е избрана да бъде включена в настоящия сборник, тъй като предлага конкретен модел за реализирано партньорство за осъществяване на граждански мониторинг на изпълнението на политики и програми, изпълнявани на ниво община.

Освен това в рамките на реализираната практика е разработена и приложена конкретна методология и механизъм за оценка на степента на изпълнението и мониторинга на изпълнявана на ниво община Стратегия за развитие на социални услуги.

Практиката може успешно да бъде приложена в Община Сунгурларе, както по отношение на мониторинга на социалната политика, така и по отношение на мониторинга на други изпълнявани на територията на общината политики.

• Добра практика за осъществяване на мониторинг на Областна Стратегия за развитие на социалните услуги – Сформирано звено за мониторинг и оценка към Областна администрация – Русе.

Към Областна администрация – Русе е формирано Звено за мониторинг и оценка на Областна Стратегия за развитие на социалните услуги (2016-2020). Звеното е формирано със заповед на областния управител и в състава му са включени:

- Представители на Регионална Дирекция за социално подпомагане;
- Регионална здравна инспекция;



- Регионално управление на образованието;
- Областна дирекция по безопасност на храните;
- Представители на Дирекции за социално подпомагане от всяка община, част от територията на област Русе;
- Представители на Дирекция „Регионална служба по заетостта“;
- Представители на Териториално Статистическо Бюро;
- Представител на отдел „Мониторинг и контрол“ на Държавна агенция за закрила на детето;
- Представител на Русенски университет „Ангел Кънчев“;
- Представител на Регионален център за подкрепа на процеса на приобщаващото образование в Русе;
- Представители на Областен обществен съвет за социално включване на хора с увреждания;
- Представители на всички общини, разположени на територията на Област Русе;

Звеното се ръководи от заместник-областния управител на област Русе.

Разработени и утвърдени са Вътрешни правила за работата на Звеното за мониторинг и оценка, с които се уреждат организацията и дейността му. Звеното се сформирало като **консултативен орган към** областния управител, като след основните му функции е да осигурява междуведомствена координация и взаимодействие при изпълнение на Стратегията.

С правилата е предоставена възможност на заседанията да се канят и други физически и юридически лица, имащи отношение към разглежданите проблеми.

На звеното са вменени следните функции и задължения:

- Осигурява постоянен поток от актуална информация за промените в социалната среда в областта;
- Обезпечава текущия мониторинг на изпълнение на дейностите по стратегията на областно и общинско ниво;



- Изработва комплексни оценки на ефекта и цялостното въздействие от изпълнението на Стратегията от гледна точка на целевите рискови групи;
- Осигурява системно актуализиране на Стратегията за подобряване на политиките за социално включване и постоянно усъвършенстване на социалните услуги и мерки.

Предвидено е също така при необходимост с решение на звеното да се създават работни групи за изпълнение на конкретна задача.

Видно от публикуваните на интернет страницата на Областна администрация Русе информация звеното е сформирано за първи път през 2011 година и от тогава до момента провежда ежегодно по няколко заседания.

Всяка година звеното изготвя документа с констатации и препоръки от мониторинг на доставчици на социално услуги – държавно делегирани дейности в област Русе, които са публично достъпни на Интернет страницата на Областна администрация Русе.

В документа се съдържа информация за извършени посещения в социални услуги, като е описано материално-техническото състояние на сградния фонд, оборудването, както и капацитета на съответната услуга.

Изготвени са също така и финална оценка на въздействието на областната стратегия за развитие на социалните услуги в област Русе (2010-2015).

Периодично са провеждани обучения за членовете на звеното, както и са организирани обществени събития – конференции и други форуми, на които са споделяни реализирани добри практики в социалната сфера.

Цялата информация, касаеща сформирането, функцията и дейността на Звеното за мониторинг и оценка е публикувана на Интернет страницата на Областна администрация – Русе на следния адрес: <https://www.ruse.bg/zmo>.

Настоящата практика е включена в този сборник, тъй като е добър инструмент, който може да се ползва за сформирание на консултативен орган за оценка и мониторинг на политики на местни ниво. Другата причина,



поради която е включена практиката е поради факта, че както в Областната стратегия за развитие на социалните услуги в област Бургас (2016-2020), така и в Стратегията за развитие на социалните услуги в община Сунгурларе в частта „Мониторинг и оценка“ е предвидено създаването на звено за оценка и мониторинг, които на този етап не функционират ефективно и не изпълняват реално целта, поради която са сформирани.

Този модел за оценка и мониторинг е подходящ и приложим, както в социалната сфера така и в други сектори.

• **Добра практика за създаване на Граждански център – Кюстендил¹¹.**

В края на месец октомври 2014 година читалище „Братство 1869“ гр. Кюстендил стартира изпълнението на дейности по проект "Твоята община работи за теб. Активиране на ефективното застъпничество на гражданските организации в диалога с местната власт" в партньорство с Община Кюстендил и Институт за икономическа политика гр. София. Проектът е с продължителност 14 месеца и се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014г.

В рамките на проекта, като добра практика за сътрудничество между структурите на гражданското общество и местните власти, с оглед активното им включване в процеса на управление на местно ниво са въведени следните иновативни практики:

- Идентифицирани са неправителствените организации и е изготвен подробен регистър.
- Проведена е работна среща с представители на неправителствени организации от област Кюстендил за учредяването на НПО мрежа за област Кюстендил с наименование „Гражданска мрежа - Кюстендил“. НПО.

¹¹ Източник: <https://www.netngo.net/bg/grazhdanski-tzentar>, проект „Твоята община работи за теб. Активиране на ефективното застъпничество на гражданските организации в диалога с местната власт“, финансиран в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

сдружение
равновесие



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Мрежата е регистрирана съгласно действащото законодателство в Република България и обединява 30 неправителствени организации от област Кюстендил, представляващи интересите на различни групи от обществото (роми, възрастни хора, младежи, хора с увреждания, доброволци).

- Създадена е интернет страница на Гражданската мрежа на неправителствените организации в област Кюстендил - www.netngo.net.

От месец февруари 2015 година в читалище „Братство 1869“ гр. Кюстендил функционира Граждански център, който играе ролята на медиатор между НПО Мрежата и гражданите по отношение на гражданското участие в процеса на формиране на политики и вземане на решения от общините в област Кюстендил. От създаването си центърът е **посетен от над 150 граждани**, които изразиха мнение, подадоха сигнали и дадоха препоръки за реалното изпълнение на общински политики в сферите - икономика и финанси, екология и природни ресурси, малцинства и защита на човешките права, младежи, хора в неравностойно положение.

Гражданският център е основно свързващо звено между НПО Мрежата и гражданите по отношение на гражданското участие в процеса на формиране на политики и вземане на решения от общините в област Кюстендил.

Центърът е събира информация за реалното изпълнение на общински политики и мнението на гражданите за взети решения на местно ниво в следните сфери:

- икономика и финанси;
- екология и природни ресурси;
- малцинства и защита на човешките права;
- младежи;
- хора в неравностойно положение.

Гражданите могат да подават информация към центъра под формата на сигнали/препоръки в предварително определена структурирана форма (чрез бланка).



Ще се търси мнение от гражданите по определени казуси чрез допитвания и анкети. Получените сигнали е се подават в систематизиран вид на НПО мрежата. Специфичните запитвания ще бъдат оформяни от НПО Мрежата на базата на консенсус между членовете ѝ. НПО Мрежата ще бъде в състояние да придаде на препоръката аргументираност и пространственост без в същото време да се изгуби фокуса ѝ. Гражданският център ще бъде достъпен за всички граждани на област Кюстендил. Освен чрез физически контакт в офиса на Гражданския център, гражданите ще могат да подават сигнали/препоръки чрез два канала за комуникация в интернет – интернет платформата и чрез страницата на Гражданския център във Фейсбук.

Основните функции на центъра са:

- да акумулира информация от подадени сигнали от гражданите;
- да подава обработената информация към НПО Мрежата за становища и предприемане на действия по участие в промяна на прилагани политики и взимане на бъдещи управленски решения в конкретните области на сигналите;
- да разяснява конкретни непопулярни политики и взети решения на гражданите;
- да се „самосезира“ по дадени проблеми;
- да бъде проводник на информация, която да бъде сведена и до структурите на общинската информация в съответната форма.

Обобщени анализи на подадените анкетни карти са адресирани и предадени към съответната административна структура на Община Кюстендил за предприемане на последващи действия. Ефективно функциониращият Граждански център позволява реалното ангажиране на НПО Мрежата с проблемите на всички местни общности и граждани на област Кюстендил, сред които има представители и на медии, дарители, малцинства, неформални граждански групи, представители на бизнеса и хора в риск от бедност.

Създадена е и Фейсбук страница на Гражданския център /**Facebook: Граждански център Кюстендил**/.



Проведено е **двудневно четири модулно обучение** на тема „Укрепване на капацитета и гарантиране на устойчивост на НПО Мрежата“.

Резултатите от реализацията на тази инициатива са следните:

- **повишена организационна култура на участващите НПО** – по този начин се гарантира тяхната устойчивост и способност да се генерират последователни препоръки и да се оказва граждански контрол върху изпълнението им от местните власти в дългосрочен план;
- **повишена способност на НПО в област Кюстендил да бъдат в диалог с гражданите**, да отчитат проблемите им в реално време, да бъдат защитник на позициите им и да генерират допълнителна подкрепа за тях при отстояването им пред местната власт;
- **стимулиране на организациите да работят с доброволци и да реализират доброволчески инициативи** по общественозначими каузи, както и да се създаде обществена чувствителност към взиманите решения и формирането на политики на местно ниво.

Проведени са 9 работни срещи между неправителствените организации и представителите на местната власт, които са довели до:

- **популяризирането на НПО Мрежата сред общинските структури и обособяването ѝ като партньор от страна на НПО сектора в областта;**
- **изясняване на механизмите за предоставяне на обработена информация от страна на НПО Мрежата към общинските структури и определяне на условни срокове за разглеждането ѝ;**
- **по-голяма информираност на НПО Мрежата;**
- **реално запознаване на НПО Мрежата с практиките на разглеждане на предложения от НПО и граждани от страна на административните структури на местно ниво.**

Настоящата практика е представена като иновативен модел, който е приложим в по-малките общини, който може успешно да се приложи и в община Сунгурларе, като се обединят неправителствените организации.



Друг удачен партньор, с който може да се реализира тази инициатива са местните читалища и клубовете на пенсионерите в съставните населени места, където могат да се обособят съответните центрове, да се оборудват с необходимата техника и да започнат да функционират като медиатор или посредник между общината и местните жители, за които достъпа до общинския център е труден и възможностите за активно участие в процесите на управление са ограничени.

2. Добри практики за участие на гражданите в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на политики на местно ниво, реализирани в Европа.

- **Добра практика за изготвяне на „Социален отчет“ – в гр. Джезоло, Италия¹².**

Град Джезоло има около 23 000 жители, туристически ориентирана икономика и 15-километров плаж. Градът се намира на венецианския бряг, на около 40 км. от Венеция. Като съществен и иновативен елемент от плана местните власти разработват т.нар. социално отчитане. Въз основа на анализ на новите средства/инструменти за отчитане и отговорност, които се появяват в публичния сектор, и тези, които се използват в частния сектор, се избира най-идеалният за Джезоло инструмент за посрещане нуждите на местните жители от информация и комуникация – **моделът на социалното отчитане.**

Авторите на проучването предлагат на местната власт да избере един от три различни типа структура на социалния отчет:

- по стратегически области;
- по организационна структура;
- по заинтересовани страни.

Избран е последният вариант, тъй като той най-добре отговаря на потребностите на гражданите и бизнеса, давайки им възможност да

¹² Източник: https://www.ombudsman.bg/documents/demo_manual_PPDU_2009_final-aab554.pdf



припознаят себе си в различни групи заинтересовани страни и да разберат изпълнението на този проект, вложените ресурси и постигнатите резултати.

Следващата стъпка, която е приложена е създаването на т.нар. работна група „социално отчитане“, чиито членове са служители от общинската администрация и те заедно предлагат 4 работни дефиниции на термина „социално отчитане“, а именно:

- Инструмент за общуване със заинтересованите страни (граждани, предприятия, комитети, асоциации) по понятен и разбираем начин относно планираните цели/индикатори за работата на общинската администрация;
- Инструмент, отнасящ се до социалната отговорност, консултациите със заинтересованите страни, които са полезни за пре-дефиниране на управленски политики и пригодяването им към новите, нарастващи потребности от конкретна област;
- Инструмент за подчертаване и популяризиране работата на общинските служители, подобрявайки съществуващите нагласи и стереотипи за работата на местната власт;
- Инструмент за подобряване вътрешната комуникация между общинския съвет и общинската администрация.

Работната група става постоянна и за комуникация с граждани и на по-късен етап се превръща във важен фактор при успешното изпълнение на общински социални проекти. Състои се от 15 членове - директори на дирекции, IT специалист, специалист “Връзки с обществеността” на общината, отделни експерти и други ключови фигури. В събирането на данни и анализа на резултатите от различни проучвания взимат участие повече хора, както вътрешни на организацията, така и външни, като например работодатели, преподаватели и др.

Работната група идентифицира следните няколко основни указания за социално отчитане:

- Разработване и публикуване на годишен отчет;
- Ангажиране на заинтересовани страни в разработването и публикуването на годишния отчет;



- Ефективна комуникация (разработена и проектирана като част от комуникационния план) със заинтересованите страни относно ценностите на социалното отчитане и изпращане на документа до домакинствата в града;
- Използване на разбираем език за всички (социално измерение);
- Използване на икономически и финансови данни, графики и индикатори (счетоводно измерение);
- Използване на илюстрации и снимки с цел превръщане на отчета в привлекателно четиво (комуникационно измерение);
- Изготвяне на последващ анализ на удовлетвореността на потребители на публични услуги.

Ползите и положителни резултати от реализираната практика са обобщени от екипа, който е реализирал по следния начин:

- Идентифициране на форми за първоначална консултация със заинтересовани страни и последващ анализ на получените данни;
- Генериране и „разбиване“ на финансови данни, получени от финалния бюджет по категория заинтересована страна (икономическа и финансова информация);
- Анализ на изпълнените през годината проекти откъм заложените/постигнати цели и резултати. Последните са оценени, използвайки анализ на удовлетвореността и метода на сравнителния анализ.
- Постигане на ефективност, ефикасност и резултатност за всяка отделна дейност или проект;
- Изработване на социалния отчет.
- Подобряване на обществените нагласи и знание за това как функционират публичните услуги;
- Подобряване на обществената осведоменост за предоставяните общински услуги;
- Подобряване на диалога със заинтересовани страни.
- Подобряване на комуникацията;
- По-голямо включване на общински служители в иновативни процеси;



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

сдружение
равновесие



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

- Подобряване на сътрудничеството между отделни административни звена;
- Засилване на чувството за съпричастност и екипност.

Практиката е включена в настоящия сборник, тъй като е успешно приложима и може да се адаптира в община Сунгурларе. Елементът на „социален отчет“ е от изключителна важност и е удачен да бъде въведен, тъй като при извършването на анализа на политиките, програмите и стратегиите е отчетено като слабост и е необходимо да бъдат положени повече усилия в тази посока, така че дейността на общината, особено в социалната сфера да бъде сведено до знанието на всички заинтересовани страни и най-вече до потребителите на социални услуги на територията на общината.

• **Добра практика за създаване на Районни консултативни съвети – участие в процеса на вземане на решения в Тимишоара, Румъния¹³.**

Районните консултативни съвети (РКС) са основават на базата в съответствие със закона за местните власти 215/2001 и Решение 195/2003 на Общински съвет – Тимишоара. Районните Консултативни съвети осигуряват активно участие на гражданите в намирането на решения по проблеми на общността и са социални партньори на Общински съвет в идентифицирането и решаването на проблемите на общностите.

Всеки жител на даден район над 18-годишна възраст, или който работи в него, може да бъде член на РКС. Всеки РКС се състои от минимум 7 членове, които изразяват желанието си да обсъждат разнообразните аспекти на живота в общността (представители на образователната система, здравеопазването, култура, търговия и услуги, и др.).

РКС може да определи броя на членовете си съобразно нуждите, но те следва да не са повече от 50.

Изборът на членове се провежда на първото заседание на съвета, като се разглеждат автобиографиите на кандидатите и изборът се реализира с

¹³ Източник: Наръчник за прилагане принципите на добро управление, издание на Омбудсмана на Република България, 2009 г.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

сдружение
равновесие



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

обикновено мнозинство. В същото време се определя и списък на резервни членове. Първото заседание се води от представител на общинска администрация, който представя насоките и практическите аспекти на функционирането на съвета. Всеки член има мандат от три години. Пълномощията на съвета започват в деня на неговото формиране и приключват в деня на избор на нов ръководен орган.

Съветът има президент, вице-президент и един секретар, които организират дейностите. Ако Съветът има повече от 7 членове, може да има до трима вице-президенти и секретари. За по-голяма ефикасност на работата е предвидена възможност да се сформират по-малки работни тематични групи. Общинските съветници и служителите в общинска администрация не могат да бъдат членове на РКС.

Съветите заседават веднъж на три месеца, в сградите на общинските училища. Участието в заседанията на членовете на РКС е задължително. Ако даден член не присъства на три поредни заседания, неговото/нейното място може да бъде заето от друг човек. За приемане на решение е необходимо гласуване от 50% плюс един глас. Заседание на РКС се свиква от президента 10 дни преди датата на провеждането му писмено, по пощата, чрез телефон, мас-медии и др. Поканата съдържа мястото, датата и дневния ред на заседанието.

Членовете на РКС са доброволци. Те работят за общността и са включени в процеса на вземане на решения. Те окуражават местната инициативност и подкрепят предложенията от района.

Заседанията на РКС са открити. Всеки РКС поне веднъж годишно се среща с гражданите и може да дискутира инвестиционните намерения в своите области на интереси. Списъкът с инвестиционните предложения се предоставя на Общинския съвет, така че предложенията да могат да бъдат включени в общинския бюджет за следващата година.

Постоянна група има ролята на връзка между РКС и ръководството на общината. Нейни членове са президентите, вице-президентите и секретарите на РКС. Групата се среща три пъти годишно – в началото, в средата и в края на годината, в присъствието на кмета. Дискусиите се



фокусират върху теми като дейности на съветите, належащи промени, и най-вече инвестиционните идеи, предложени от хората.

Предложенията на гражданите се анализират от отзелите на общинска администрация. Впоследствие тази информация се ползва при вземане на решения относно живота на общината. Общински съвет – Тимишоара взема решение всеки РКС да може да се съветва с един до три общински съветници в зависимост от големината на организацията. Общинският съвет със свое решение определя кои са съветниците. РКС могат да си сътрудничат и с други институции и организации за постигането на целите си.

Създадена е реална комуникация между администрацията и гражданите и между общинския съвет и гражданите. Нараства разбирането за работата на общината и доверието към местната власт.

Тази практика е избрана да бъде представена, тъй като представя успешен модел за включване на заинтересованите страни в процеса на формулиране, изпълнение и мониторинг на политики на местно ниво, както и ефективен механизъм, позволяващ на гражданите да споделят мнения и да правят предложения, с които се подобрява процеса на управление.

Практиката може да бъде лесно адаптирана и приложена в съставните населени места в община Сунгурларе.

- **Практика на Чешката Република в процеса на изготвяне на планове на местно ниво.**

Териториалното планиране в Чешката република се регламентира от закона, който ясно определя позицията на отделните органи на публичната администрация и определя в значителни подробности процедурите на различните етапи от разработването на документите. Ролята на отделните представители при приемането на документите е очертана недвусмислено:

Основните документи при териториалното планиране са:

- Териториален план за най-голямата териториална единица (регион)



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

сдружение
равновесие



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

- Териториален план за общината
- Регулационен план.

Между всички документи на териториалното планиране съществува йерархия. Това означава, че насоките, осите и коридорите на развитие (регулативните елементи), включени в документа за най-голямата териториална единица, трябва да бъдат спазени в съответните документи за по-малките териториални единици.

Регионалните (Общинските) бюра, като изпълнителни органи на публичната администрация, отговарят за териториалните планове. Отделните етапи на изготвяне на тези документи се одобряват от политически орган - регионалното или общинското събрание, но винаги в резултат на споразумение между всички участници в процеса и с одобрението на държавно-административния орган. Това на практика означава, че приемането на териториален план е споделено правомощие на съответното събрание, което не може да се намесва в процеса на приемане на документа, да го изменя или да предлага други решения. Събранието може само да приеме готовото споразумение между всички участници или да го отхвърли и върне за допълнителни преговори.

Ключовите действащи лица при разработването на генералния план са:

- Органите на самоуправление. Те защитават интересите на широката общественост и се стремят да решават въпросите на развитието в общината като цяло;
- Държавната администрация. Занимава се с интересите на държавата от общ характер . например опазването на околната среда или регионалните и националните връзки;
- Собственици, инвеститори, които преследват своите интереси.

Териториалният план като ключов документ на регионалното/местното планиране представлява споразумение за използването на дадена териториална област. Отделните групи защитават своите интереси и се борят да си осигурят условия, които най-добре



съответстват на техните интереси. Тъй като териториалният план е решаващ за стойността на отделните имоти, всеки, който желае да изкаже мнение в хода на процеса, следва да има по закон възможността за представи вижданията си.

След като станат готови референциите, концепцията и окончателният проект за териториалния план, винаги има публично изслушване, *при което гражданите, нестопанските организации, инвеститорите, органите на самоуправление и други субекти имат възможност на три пъти да изложат вижданията си по териториалния план.*

В процеса на публично изслушване участват различни обществени групи, които биха могли да се разделят в няколко групи:

- **Преки заинтересовани страни** – те изразяват своето мнение чрез коментари и становища;
- **Широката обществеността** - изразяват мнение под формата на коментари, становища, забележки;
- **Органи на държавната администрация и управители на комунални обекти, заинтересовани органи от държавната администрация** – изразяват мнение под формата на становища и коментари по изготвения план;
- **Съседни общини** – общините в съседство също имат право да изразят мнение под формата на коментари по плана.

Главното (общинско, регионално) бюро е отговорно за организирането на процеса на консултиране. Това означава, че Бюрото е длъжно да покани, съгласно законовите разпоредби, широката общественост и нейните представители, регистрираните сдружения, държавно-административните органи да се явят на публично изслушване и да представят своите коментари.

Ако в хода на разискванията се окаже, че не може да се стигне до решение и все още има конфликт, например между общинските интереси и изискванията на държавната администрация, няма да може да се



продължи нататък без да е постигнато съгласие. Процесът на разработването и договарянето на териториален план изисква добра администрация и организация, а също и много време. Обикновено приемането на териториален план отнема 3-4 години, а окончателният документ често се използва в продължение на 10 и повече години.

Принципът на партньорството и участието на всички заинтересовани страни в процеса на планиране е успешно приложен и в община Ческе Будейовице (České Budějovice; Budweis)

Общината е изградила и поддържа добро сътрудничество с местните социално-икономически партньори, като Търговска камара, Агенция за регионално развитие, Земеделска камара и други.

Визията и приоритетите за развитие на града са дефинирани в Плана за развитие на община Ческе Будейовице, който е изготвен за период от 5 години (2008-2013 година). В плана са заложили основните приоритети и проекти, с които общината има възможност да кандидатства за финансиране от европейските фондове.

При разработването на стратегическия план в общината е приложен принципа на широкото партньорство и включването на всички заинтересовани страни във всички етапи от планирането, като е приложен и "принципа за планиране в общността". За целите на планирането са сформирани 5 експертни групи с по около 30 човека във всяка – представители на всички заинтересовани страни, които участват в идентифицирането на проблемите и извеждането на местните приоритети. В процеса на разработване на плана са взети под внимание и резултатите от мониторинга на изпълнението на предишния план на действие.

Планирането е преминало през няколко стъпки, както следва:

- Идентифициране на проблемите на Общината и текущото състояние.
- Изготвяне на SWOT анализ, в който са идентифицирани силните и слабите страни, възможностите за развитие и заплахите. В процеса на



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

сдружение
равновесие



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

изготвяне на SWOT анализа са проведени по две заседания на сформирани експертни групи.

- Изведени са четири области, в които експертните групи работят – транспорт, икономическо развитие, външни взаимоотношения и човешки потенциал.

В резултат на извършения анализ и проведените проучвания, в структурата на стратегическия план са включени пет приоритетни оси, както следва:

- Приоритетна ос А – Програми за достъпност и мобилност;
- Приоритетна ос Б – Програми за подобряване качеството на живот;
- Приоритетна ос С – Програма за икономическо развитие
- Приоритетна ос Д – Програма за подобряване на околната среда.

По всяка приоритетна ос са изведени мерки дейности и конкретни проекти, които подпомагат за тяхната реализация. Основният източник на финансиране, който Община Ческе Будейовице използва за постигане на приоритетите са средствата от Европейските структурни фондове.

- **Добра практика за прилагане на социалната политика, предоставяне на социални услуги в защита правата на потребителите в Швеция.**

Местното самоуправление е с дългогодишна традиция в Швеция и от основно конституционно значение. Принципът на местното самоуправление е залегнал в Конституцията като неразделна част от демократичното управление в Швеция. Швеция е ратифицирала Европейската харта за местно самоуправление. Местното самоуправление се осъществява на местно и регионално ниво съответно, от общини и областни съвети, които са отговорни за жизненоважни обществени услуги и за нормалното протичане на обществения живот.

Като отговорност на общините е възложено образованието, създаването на удобства и грижи за деца, осигуряване на социални услуги за възрастните хора, развлечение и култура и обществен ред.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

сдружение
равновесие



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Областните (районните) съвети отговарят за общественото здраве и медицинските услуги, обществения транспорт, регионалните културни институции. Решенията на местно и регионално ниво се вземат съответно от общински съвет на общинско ниво и от регионален/окръжен съвет на ниво окръг. Към общинските и областните съвети са сформирани и специални комисии, които имат правомощия да вземат решения в определена сфера от обществения живот.

Интересен модел на управление на социалните услуги се реализира в Швеция, като на всяко ниво са сформирани съвети, ангажирани с управлението, оценката и контрол на социалната политика.

На национално ниво е сформиран **Национален съвет по здравеопазване и социални грижи** (Socialstyrelsen), който е държавен орган, отговарящ за проследяването, оценката и контрола на въпросите свързани със здравеопазването, социалните услуги, както и проблеми на стоматологичната помощ. Съветът гарантират че решенията взети от Парламента и Правителство в тази област се изпълняват. Националният съвет по здравеопазването също така има правомощие да предоставя общи съвети и разпоредби и може да предложи промени в районните на дейност в областта на здравеопазването.

Националният съвет по здравеопазване и социални грижи е централен орган за социалните услуги, който представлява и защитава националния интерес, тълкува законодателството и определя целите, които следва да се изпълняват от държавните органи. Националният съвет работи в тясно сътрудничество с другите заинтересовани страни и в резултат от консултация с общинските директори, отговаря за цялостното планиране, прилагането на решенията на държавните органи и социални услуги и развитието на сътрудничество между социалните служби и здравеопазване.

Една от задачите на Националния съвет по здравеопазване и социални грижи е да осъществява контрол по отношение на обслужващия персонал. Надзора е насочен към компетентност и квалификация на персонала, като и е свързан с документирането на дейността, съгласно действащото законодателство. Дейностите, свързани със социалните грижи и



здравеопазване в Швеция подлежат на постоянен надзор. Надзорът се осъществява от Националния съвет по здравеопазване, съгласно глава 13, раздел 1 от Наредбата за социалните грижи в страната.

Националният съвет следи и отговаря за прилагането на социалните услуги, в съответствие с действащата нормативна уредба, както и контролира начина на изпълнение на услугите.

На областно ниво са сформирани **Областни съвети**

Областните съвети финансират здравеопазването на възрастните в Швеция, като средствата се събират от данъци, които се плащат от гражданите на общината и една част от таксите, които потребителите на услугите плащат. Общинският съвет взема решения по въпроси от местно значение в областта на благоустрояването, образованието, ремонтни дейности и рехабилитация, данъчно облагане. Общинският съвет назначава общинска комисия която подготвя и следи за изпълнението на взетите решения и същевременно назначава представители в различните комисии. Комисията по социални въпроси отговаря за грижата на възрастните хора. Всички които работят са задължени да плащат такса.

Друг орган, който има отношение към социалните услуги и предоставянето на социалните услуги е т.нар. **Country Board** (държавен/градски съвет), който представлява регионална комисия, където има служител/и, които оказват наблюдение по изпълнението на Закона за социални грижи, предлагат промени във връзка с прилагането му. Тази комисия отговаря за надзор на социалните услуги и предоставянето на социалните грижи, които се прилагат в рамките на общината като следи за:

- Прилагането на Закона за социалните услуги и социални грижи;
- Информира и консултира обществеността по въпросите, свързани със социалните услуги;
- Подпомага общинските съветници/комитета по социалните въпроси при осъществяване на тяхната дейност;
- Насърчава сътрудничеството в областта на социалните услуги между общините и неправителствени организации;



- Да гарантира, че местните власти планират бъдещата нужда под форма на домашна помощ;
- Да гарантира, че социалните съвети изпълняват задълженията си по подходящ и целенасочен начин.

Бордът има право да инспектира дейността, по отношение на която осъществява контрол, да проверява документацията и други материали, необходими за надзора. Тези които се обект на контрол са длъжни да предоставят необходимия материал който се изисква и окажат необходимото съдействие при проверката.

Бордът по закон има право да осъществява надзор и върху дейността на има частните изпълнители на здравни и социални грижи, с които общината има сключен договор, като целта де да направят оценка на качеството на изпълнение на услугата.

С оглед гарантиране предоставянето на качествени услуги, както и с цел защита правата на потребителите в Швеция е сформиран и функционира и **Отдел за закрила на пациентите или както е известно „Бюро за пациента“**. Към отдела могат да се обръщат всички лица, които не са доволни от здравното обслужване и предоставените социални услуги. Отделът предоставя също така информация за реда и начина за предоставяне на здравни грижа, както и предоставя информация за правата на пациентите.

Освен, че пациентите имат право да подадат оплакване, ако не са доволни услугите, те имат също така право да бъдат информирани за правата си. Всеки потребител на социални услуги получава папка с информация относно правата си, както и информация за контакти с лекуващия лекар, рехабилитатор, аптека, отговорни лица от социалните служби, контактите на неговите близки. В папката са предоставя и бланки за оплаквания, както и пояснения относно адреса, на който могат да се изпратят.

В бюрата потребителите на услуги имат възможност също така да дават и предложения които са насочени към подобряване качеството на услугите,



като за целта има създадени формуляри, достъпни в електронен формат. Подаването на формулярите може да се извърши както он-лайн, така и на място в бюрото или чрез пощенски услуги.

Бюрата за пациента са създадени във всеки областен район, като информация за дейността им е публикувана и в Интернет - <https://www.regionorebrolan.se/patientnamnden>, като информацията е достъпна не само на Шведски, но на няколко различни езика.

Практиката представлява интерес както от гледна точка на създадената структура за управление и контрол на социалните услуги, а така също и от гледна точка на специално създадената структура, в полза на пациентите.

Въпреки че практиката е твърде мащабна, би могло да се заимства идеята за създаване на т.нар. Бюро за пациента, като част от дейностите биха могли да се изпълняват от служители от общинска администрация. Удачно би било да се разработят стандартни формуляри за подаване на жалби по отношение на качеството на предлаганите услуги или свързани с други въпроси, както и бланки за предложения за подобряване на услугите.

• **Добра практика за участие на клиентите в процеса на измерване на качеството на социалните услуги в Рейкявик Исландия¹⁴.**

В годишния си план за проверки, оценки и проучвания на социалните услуги **Подразделението за изследвания и управление на качеството** към Отдела за обществено благополучие в Рейкявик, Исландия определя целите на мониторинга и какви методи ще бъдат използвани в различните услуги.

Използват ги **на входното ниво** за измерване на нуждата от съответна услуга и колко често да бъде получавана и **на изходно ниво**, за да се оцени доколко предложените услуги съответстват на тези нужди, дали са удовлетворили клиента и до каква степен са променили живота му.

¹⁴ Източник: Измерване на качеството на социалните услуги в България и Исландия – Сравнителен анализ, издаден от Фондация „Сийдър“



При извършване на мониторинг на качество на дадена социална услуга, Подразделението използва тези методи, които са най-подходящи и отговарят на целта на оценката: например, **преглед на съществуващите регистрирани данни, въпросници, интервюта, фокус групи**, която информация обработва чрез статистическите програми SPSS и Excel.

През 2011 г. е въведен и пилотен метод „**потребител пита потребител**“ за оценка на качеството на услуга за хора с психични разстройства, управлявана от неправителствена организация. Когато клиентите имат затруднения в комуникацията, Подразделението насърчава участие на посредници, лични консултанти или родители в допитването за оценка на качеството на съответната социална услуга.

Като резултат на анализирания опит от Исландия и сравнен с опита в България, в сравнителния анализ са изведени следните препоръки по отношение извършването на оценка и мониторинг на качеството на социалните услуги в България, а именно:

- Диференциране на методите за проверка на различните социални услуги, така че при извършване на проверка да се вземат предвид спецификите на услугата;
- Регламентиране на възможността независими посредници - представители на клиентите да участват в процеса на оценка на предоставяните социални услуги;
- Предвиждане на участие на клиентите в контролния процес, включително когато това са деца или лица с увреждания и посочване на механизмите за осъществяване на тяхното участие;
- Фокусиране на оценките върху ефекта за клиента и това как се променя качеството му на живот.

Споделената практика „потребител пита потребител“ може да се приложи и на ниво община и да се използва при извършване на мониторинг на качеството на изпълнението на социалните услуги, както и в при мониторинг и оценка на степента на изпълнение на социалните програми и политики.



• **Добра практика за социално отчитане и мониторинг, приложена в Щутгарт, Германия¹⁵.**

Практиката е реализирана и представена от офиса по социални дейности в град Щутгарт, Германия, като допълнителна информация е достъпна на следния линк - www.stuttgart.de/sozialmonitoring.

Социалния мониторинг и отчетност са два процеса на събиране на данни, в които участват и са въввлечени общинския съвет, политици, различни заинтересовани страни, доброволци, социални организации и не на последно място медиите.

Процесът на социален мониторинг е ръководен от офиса за социални услуги, който е разработил система с ключови индикатори. Индикаторите включват данни относно заетостта, демографските данни, жилищно настаняване, приходи, образование, здравеопазване, участие в обществения живот. Социалният мониторинг е извършен от екип, състоящ се от 10 служители от 10 различни офиса и отдела, работещи в общинската администрация работят съвместно, за да съберат данни от разнообразни източници в администрацията, за да дефинират индикаторите, които ще използват за събиране на данните.

Основният инструмент, който е използван за изготвянето на социалния отчет е т.нар. социален атлас, които се изготвя на всеки четири години и съдържа информация и данни, събрани въз основа на индикаторите използвани за социалния мониторинг. Социалната ситуация е показана на карта, като информацията е анализирана на различни пространствени нива. Основните индикатори, които се използват са брой на получателите на социални помощи за безработни, получатели на социални надбавки и надбавки за жилище.

Периодично информацията с данните от социалния атлас се предоставят на вниманието на общината в Щутгарт, като се представят и конкретни препоръки и предложения.

Решенията, които са взети въз основа на предоставената информация и данни се изпълняват от доброволни организации за социално

¹⁵ Източник: Социално планиране на местно ниво, издание на Европейската социална мрежа, Социални услуги в Европа – www.esn-eu.org.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

сдружение
равновесие



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

благополучие, групи за взаимопомощ, както и други отдели от общинската администрация.

В изпълнението на социалния мониторинг са участвали общо 20 човека, включително и тези които са събирали информация за базата данни и са поддържали базата данни. Пет човека са били включени в процеса на поддръжка на т.нар. социален атлас.

Целите, които си поставят със създаването на този атлас са следните:

- Осигуряване на прозрачност в процеса на планиране и достъпност на данните;
- Улесняване на съвместната работа на различни заинтересовани страни;
- Повишаване на ползите за социалното планиране.

Ползите от изпълнението на тази практика са следните:

- Включване на различни перспективи в единна система за планиране в социалната сфера;
- Разработване на по-интегрирана система за социално отчитане, с включване на всички целеви групи;
- Подобряване на базата данни с информация, предоставяна на вземащите решения, с което се подобрява от финансирането на услугите и програмите.

 **Добра практика за създаване на общностен местен план за развитие в Каталуня, Испания¹⁶.**

Практиката е изпълнена от Министерство на социалните грижи и семейството, Каталуня, Испания.

Практиката е изпълнена от Министерство на социалните грижи и семейството, Правителство на Каталуня, Испания. Информацията за изпълнената практика е достъпна на следния линк:
<https://www.gencat.cat/temes/eng/societat.htm#seccio5>.

Общностният план за развитие представлява местна стратегия за социално и териториално развитие, основана на т.нар. „участнически

¹⁶ Източник: Социално планиране на местно ниво, издание на Европейската социална мрежа, Социални услуги в Европа – www.esn-eu.org.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

сдружение
равновесие



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

подход“, който привлича всички заинтересовани страни, така че да се подобри качеството на живот на живущата на определената територия.

Общностният план е разработен за да се преодолее социалната изолация и да насърчи кохезията, интеграцията и гражданското отношение в квартала. Заинтересованите страни, които са взели участие в процеса на планиране са гражданите, живущи в квартала, неправителствени организации, представители на местното управление и доставчиците на обществени услуги.

На институционално ниво преди разработването на плана е подписано споразумение между местната управа, общината, на чиято територия се намира квартала, неправителствените организации, гражданите и други съмишленици.

В планът са разнообразни теми, свързани със социалните въпроси във всичките му аспекти, а именно здравни грижи, социално изключване, трудова заетост, възрастни хора, безработни младежи, инфраструктура, социално участие, обучение и интеграция на имигранти и малцинствени групи.

Изпълнението на плана е възложено на технически екип, в който са включени представители както от областното управление, така и от местните власти. В допълнение е избран т.нар. „общностен мениджър“, който е избран във всеки район, в който плана ще се изпълнява, чиято роля е да подкрепя и да насърчава участието на представителите на квартала.

Едно от големите предизвикателства пред екипа е как да се справи с ограничението на бюджета и как да накара местната общественост да се почувства съпричастна към процеса.

Оценката на степента на изпълнение на плана е извършена както с количествени, така и с качествени показатели, в измерването на които са включени и заинтересованите страни.

Проектът е изпълнен през 2014 г., като следвайки този подход са разработени 80 плана за местно развитие. В изпълнението им са се включили



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

сдружение
равновесие



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

80 общностни мениджъри, 60 представители на общините и 6 представителя на правителството на Каталуня.

Целите, които са поставени преди изпълнението на проекта са следните:

- Борба с бедността и социалното изключване между различни целеви групи;
- Създаване на ефективно и устойчиво публично-частно партньорство;
- Развитие на нетърпимост към дискриминацията на групите в неравностойно положение;
- Засилване на „участническата“ демокрация на ниво квартал.

Резултатите от изпълнението на този проект са следните:

- Овластяване на неправителствените организации гражданите чрез Общностния план за развитие;
- Ангажиране на всички заинтересовани страни по конкретни социални въпроси;
- Подобряване качеството на живот в малките райони;
- Подобряване на чувството за гражданство и прилагането му на местно ниво;
- Изграждане на силна общностна мрежа.

Последната практика е представена като модел за обществено участие в процеса на разработване на политики на местно ниво, в сравнително малка общност – „квартал“.

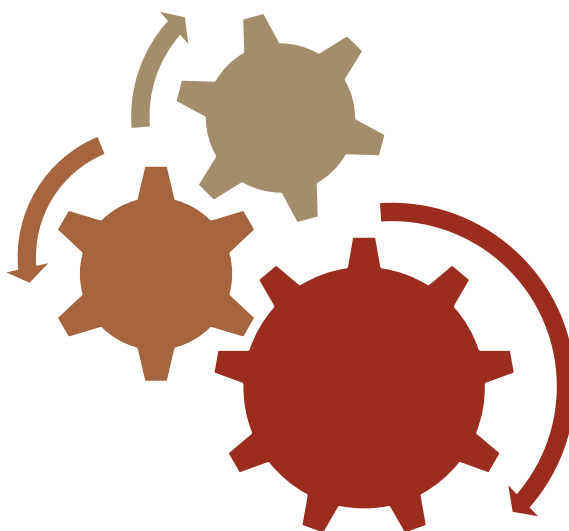


ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейския
социален фонд

сдружение
равновесие



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ



Сдружение „Равновесие“

“Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение Равновесие и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган на Оперативна програма „Добро управление“

----- www.eufunds.bg -----