



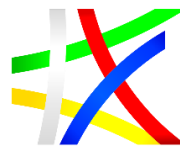
ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

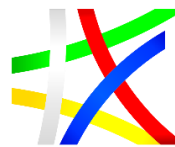
АНАЛИЗИ И МОДЕЛИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ФОРМУЛИРАНЕ, ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА РЕГИОНАЛНАТА ПОЛИТИКА

2019 г.

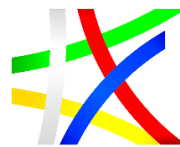


СЪДЪРЖАНИЕ

I. ВЪВЕДЕНИЕ	5
1. Обща информация	5
2. Цели на анализа и моделите за подобряване на гражданското участие	6
3. Подходи и методи при извършване на анализа и определянето на моделите за гражданско участие	6
4. Терминологичен речник (поясняване на използваната терминология)	7
II. АНАЛИЗ НА НОРМАТИВНАТА УРЕДБА В ОБЛАСТТА НА ВЪЗМОЖНОСТИТЕ ЗА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА РАЗРАБОТВАНЕ, ИЗПЪЛНЕНИЕ И НАБЛЮДЕНИЕ НА РЕГИОНАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ	13
1. Документи на европейско ниво, които определят европейската правна рамка за гражданско участие в процеса на вземане на решения на местно ниво	15
2. Документи на национално ниво - нормативна основа на участието на гражданите в управлението в България	17
3. Нормативни предпоставки за осигуряване на гражданско участие в процеса на формулиране, разработване, прилагане, наблюдение и контрол на регионални политики ...	21
3.1 Възможности за гражданско участие в процесите на разработване на регионални политики	21
3.1.1 Нормативни предпоставки за осигуряване на гражданско участие в процеса на разработване на Областните стратегии за развитие	21
3.1.2 Нормативни предпоставки за осигуряване на гражданско участие в процеса на разработване на Общинските планове за развитие	23
3.2 Възможности за гражданско участие в процесите на изпълнение на регионални политики	25
3.2.1 Нормативни предпоставки за осигуряване на гражданско участие в процеса на изпълнение на Областните стратегии за развитие	25
3.2.2 Нормативни предпоставки за осигуряване на гражданско участие в процеса на изпълнение на Общинските планове за развитие	26
3.3 Възможности за гражданско участие в процесите на наблюдение на регионални политики	27
3.3.1 Нормативни предпоставки за осигуряване на гражданско участие в процеса на наблюдение на Областните стратегии за развитие	27
3.3.2 Нормативни предпоставки за осигуряване на гражданско участие в процеса на наблюдение на Общинските планове за развитие	28
4. Описание на някои от подходите за вземане на съвместни решения в процеса на формулиране, разработване, прилагане, наблюдение и контрол на регионални политики ...	29



5. Важни принципи и правила за работа в процеса на формулиране, разработване, прилагане, наблюдение и контрол на регионални политики	32
III. АНАЛИЗ НА ПРОБЛЕМИТЕ, ПРЕЧКИТЕ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВАТА ПРЕД АКТИВНОТО ВКЛЮЧВАНЕ НА ГРАЖДАНИТЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ФОРМУЛИРАНЕ, ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА РЕГИОНАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИТЕ ПЛОВДИВ, ПАЗАРДЖИК, СМОЛЯН, ХАСКОВО И КЪРДЖАЛИ	
1. Южен централен район (кратка обобщена информация)	34
2. Областите в Южен централен район (кратка информация за всяка от 5-те области – Кърджали, Пазарджик, Пловдив, Смолян, Хасково)	44
3. Групиране на общините по области	49
3.1. Групи общини в област Кърджали	49
3.2. Групи общини в област Пазарджик	50
3.3. Групи общини в област Пловдив	51
3.4. Групи общини в област Смолян	52
3.5. Групи общини в област Хасково	53
4. Проблеми, пречки и предизвикателства пред активното включване на гражданите в процесите на разработване, изпълнение и мониторинг на Областните стратегии за развитие .	54
4.1 Проблеми, пречки и предизвикателства пред активното включване на гражданите в разработването на Областните стратегии за развитие	56
4.2 Проблеми, пречки и предизвикателства пред активното включване на гражданите в изпълнението на Областните стратегии за развитие	61
4.3 Проблеми, пречки и предизвикателства пред активното включване на гражданите в наблюдението на Областните стратегии за развитие	62
5. Проблеми, пречки и предизвикателства пред активното включване на гражданите в процесите на разработване, изпълнение и наблюдение на Общинските планове за развитие ..	63
5.1. Проблеми, пречки и предизвикателства пред активното включване на гражданите в разработването на Общинските планове за развитие	64
5.2. Проблеми, пречки и предизвикателства пред активното включване на гражданите в изпълнението на Общинските планове за развитие	67
5.3. Проблеми, пречки и предизвикателства пред активното включване на гражданите в наблюдението на Общинските планове за развитие	70
IV. МОДЕЛИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ФОРМУЛИРАНЕ, ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА РЕГИОНАЛНАТА ПОЛИТИКА	72



1. Принципи на постановки и предпоставки за подобряване на гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на регионалната политика	72
2. Модел за гражданско участие в процесите на разработване, изпълнение и наблюдение на Областната стратегия за развитие	75
2.1. Осигуряване на необходимата публична информация	76
2.2. Необходимо институционално взаимодействие и изпълнение на отговорностите	77
2.3. Препоръчителни мерки и форми за сътрудничество и активно участие на партньорите и гражданите в хода на изпълнение на стратегията	78
2.4. Модел за гражданско участие в процеса на разработване на Областна стратегия за развитие	79
2.4.1. Разпространяване и обмен на информация за целите, приоритетите, структурата и съдържанието на Областна стратегия за развитие	79
2.4.2. Провеждане на консултации с партньорите и заинтересованите страни за съдържанието и изводите от аналитичната част на документа и формулиране на визията и стратегическите насоки за развитие	80
2.4.3. Провеждане на формални обсъждания, съгласно нормативните изисквания	81
2.5. Модел за гражданско участие в процеса на изпълнение на Областна стратегия за развитие	81
2.5.1. Междинна и окончателна оценка за изпълнението на ОСР	81
2.5.2. Участие в инициативи, свързани с подхода „Водено от общностите местно развитие“ и публично-частни партньорства	82
2.6. Модел за гражданско участие в процеса на наблюдение и оценка на Областна стратегия за развитие	82
2.6.1. Елементи на оценката	82
2.6.2. Етапи на оценката	83
2.6.3. Качествени критерии за оценка на изпълнението	83
3. Модел за гражданско участие в процесите на разработване, изпълнение и наблюдение на Общинския план за развитие	84
3.1. Модел за гражданско участие в процесите на разработване, изпълнение и наблюдение на Общинския план за развитие в общини от Група 1	87
3.2. Модел за гражданско участие в процесите на разработване, изпълнение и наблюдение на Общинския план за развитие в общини от Група 2	91
3.3. Модел за гражданско участие в процесите на разработване, изпълнение и наблюдение на Общинския план за развитие в общини от Група 3	94
V. СПИСЪК НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ СЪКРАЩЕНИЯ	97



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

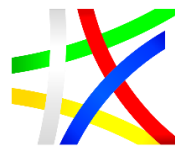
I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. Обща информация

Настоящият документ е разработен в изпълнение на договор №BG05SFOP001-2.009-0066-C01-03 между „Фондация за прозрачни регламенти“ (Възложител) и „ФРМС Консулт“ ЕООД (Изпълнител) по проект BG05SFOP001-2.009-0066 „Бъдещето е във ваши ръце“ с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз, чрез Европейския социален фонд.

Договорът е сключен в изпълнение на Дейност 3 от проекта, която включва разработване на анализи и модели за подобряване на гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на регионалната политика в областите Пловдив, Пазарджик, Смолян, Хасково, Кърджали (намиращи се на територията на Южен централен район). Разработването на анализа се базира на проведеното социологическо проучване в Дейност 1 по проекта и представените резултати от него, на събраните добри и иновативни практики от страната и чужбина в Дейност 2 по проекта и на кабинетни проучвания от страна на изпълнителя върху нормативната уредба и приложението ѝ в страната с акцент върху Южен централен район. Анализът отчита тенденциите в политическото развитие, както и влиянието на външни фактори, като националната нормативна уредба и членството на страната в ЕС и др., които оказват влияние върху участието на гражданите в регионалната политика. Направен е анализ на проблемите, пречките и предизвикателствата пред активното включване на гражданите в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на регионалните политики в областите Пловдив, Пазарджик, Смолян, Хасково и Кърджали. В резултат на това са изведени тенденции за развитие на гражданското общество през следващите години в избраните области.

Предвид резултатите от проведеното проучване в Дейност 1, събраните добри и иновативни практики в Дейност 2 и анализът с тенденциите за развитие в Дейност 3, са предложени модели за подобряване на гражданското участие в процесите на вземане на решения, свързани с политиката за регионално развитие. В изпълнение на следващите дейности по проекта, анализът и разработените модели ще бъдат представени на два обществени форума, на които ще бъдат дискутирани възможности за тяхното реално приложение. Дейността е насочена към областните и общинските администрации, защото те осъществяват политиката за регионално развитие на регионално и местно ниво и вземат решения за предприемането на действия по отношение на повишаване на участието на гражданите в политиката за регионално развитие.



2. Цели на анализа и моделите за подобряване на гражданското участие

Целта на дейността е разработените анализи и модели да послужат за отправянето на препоръки и набелязването на мерки за постигането на по-ефективно, отговорно и прозрачно управление на политиката за регионално развитие, чрез включването на гражданите в тези процеси.

Анализирани са дълбочинните интервюта, направени при посещенията в областните и общински администрации и анкетите с граждани, НПО (неправителствени организации) и представители на бизнеса в областите Пловдив, Пазарджик, Смолян, Хасково, Кърджали, за да се изследва мнението и нагласите им по отношение включването и ангажирането на гражданите в процесите по разработване, изпълнение и наблюдение на политиката за регионално развитие. (Проучването е направено в периода април-май 2019 г. и обхваща 5-те областни администрации, 51 (от 58) общински администрации и 503 граждани на територията на Южен централен район.) Този богат статистически материал е разгледан и анализиран през призмата на кабинетните проучвания на нормативната уредба за гражданското участие в процесите на планиране, изпълнение и наблюдение на регионалните политики. Във фокуса на направения анализ са разработените през програмния период 2014-2020 година Областни стратегии за развитие, Общински планове за развитие и свързаните с тях Годишни отчети за наблюдение на изпълнението на Общинските планове и Междинни оценки за определяне на ефективността и ефикасността по отношение на постигнатите резултати спрямо поставените цели.

Целта на тази Дейност 3 и на проекта като цяло е на база анализа на нормативните предпоставки и тяхното реално приложение да се изведат препоръки, свързани с подобряване на гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на регионалната политика.

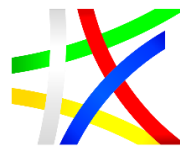
3. Подходи и методи при извършване на анализа и определянето на моделите за гражданско участие

За разработването на анализа и моделите са използвани следните методи:

- статистическо наблюдение;
- сравнителен анализ;
- графо-аналитични методи;
- описателен метод;
- аналитичен подход;



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

- метод на групировките;
- методи на контрол и вътрешен мониторинг;
- методи за управление на риска.

Изпълнителят е извършил следните дейности:

- Анализиране на данните от социологическото проучване в Дейност 1 по проекта;
- Запознаване с добри и иновативни практики от страната и чужбина в Дейност 2 по проекта;
- Кабинетно проучване на нормативната уредба в областта на възможностите за гражданско участие в процесите на разработване, изпълнение и наблюдение на регионалните политики и приложението ѝ в страната с акцент върху Южен централен район;
- Съпоставка между нормативните предпоставки за гражданско участие и реалното им приложение на практика;
- Извеждане на тенденции за развитие на гражданското общество, предвид политическото развитие и нормативната уредба в страната и избраните области;
- Разработване на модели за подобряване на гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на регионалната политика.

4. Терминологичен речник (поясняване на използваната терминология)

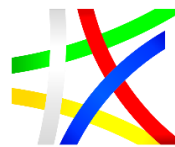
Целта на този „терминологичен речник“ е не само да представи извадки от нормативни документи с цитати от официалните определения, а да поясни контекста, в който са използвани понятията в настоящата разработка, съответстващ на темата за гражданското участие в процеса на разработване, изпълнение и контрол на политиката за регионално развитие на областно и общинско ниво.

Държавна политика за регионално развитие

В Закона за регионално развитие е формулирано следното определение: **„Държавната политика за регионално развитие създава условия за балансирано и устойчиво интегрирано развитие на районите и общините и обхваща система от нормативно регламентирани документи, ресурси и действия на компетентните органи, насочени към:**

- а. намаляване на междурегионалните и вътрешнорегионалните различия в степента на икономическото, социалното и териториалното развитие;**
- б. осигуряване на условия за ускорен икономически растеж и високо ниво на заетост;**
- в. развитие на териториалното сътрудничество“.**

Документът е изготвен по проект №BG05SFOP001-2.009-0066 „Бъдещето е във Ваши ръце“ на „Фондация за прозрачни регламенти“, осъществяван с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



Тази политика подкрепя създаването на работни места, конкурентоспособността, икономическия растеж, подобреното качество на живот и устойчивото развитие. Тя подпомага изпълнението на „Националната стратегия за регионално развитие“ и „Националната концепция за пространствено развитие“. Същевременно тя отразява солидарността на ЕС с по-слабо развитите държави и региони, като средствата се съсредоточават върху зоните и секторите, където могат да окажат най-силно въздействие. Държавната политика за регионално развитие има за цел да намали значимите икономически, социални и териториални различия, които все още съществуват между регионите и общините в нашата страна.

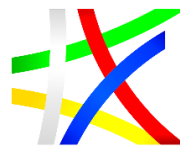
Териториално сближаване

Това означава:

- **Възползване от силните страни на всяка територия**, така че тя да допринася по най-добрия начин за устойчиво и балансирано развитие;
- **Преодоляване на концентрацията (урбанизацията)** – градовете оказват както положителни, така и отрицателни въздействия - увеличаване на иновациите и производителността, но същевременно замърсяване и социално изключване;
- **Изграждане на по-добри връзки между териториите (общините и населените места).** Хората трябва да могат да живеят там, където желаят и навсякъде да имат достъп до обществени услуги, ефективен транспорт, надеждни енергийни мрежи и широколентов интернет;
- **Развитие на сътрудничество.** Последниците от изменението на климата и от автомобилните задръствания не се съобразяват с традиционните административни граници, поради което са необходими нови форми на сътрудничество между страните, регионите и общините.

Солидарност и сближаване (Кохезионна политика)

Кохезионната политика на Европейския съюз се основава на принципа на солидарността, доколкото част от бюджета на Общността се насочва към по-слабо развитите региони и социални групи. За нейното провеждане ЕС отделя около една трета от своя бюджет. В чл. 158 от Договора за създаване на Европейската общност се заявява, че за да засили своето икономическо и социално сближаване, Общността ще се стреми към намаляване на различията между равнищата на развитие на различните региони и на изостаналостта на най-неблагоприятелстваните региони или области, включително селските области. В чл. 159 се



посочва, че тези действия ще бъдат подпомагани чрез: Структурните фондове; Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и други съществуващи финансови инструменти.

Заинтересовани страни

Заинтересованите страни са хора, групи от хора и институции, за които съществува възможност да бъдат засегнати (в положителен или отрицателен смисъл) от провежданата политика или конкретно действие, или такива, които могат да окажат влияние върху резултатите и последиците от такава политика, или действие. Следователно, заинтересованите са тези граждани и институции, от които се очаква да спечелят или загубят нещо от някакъв проект или политика, както и такива, които са в състояние да повлияят върху крайните резултати. Терминът заинтересована страна описва личност или организация, която има засегнати интереси. Анализ на заинтересованите има за цел да определи (идентифицира) ключовите заинтересовани страни и техните конкретни интереси. Заинтересовани страни могат да бъдат:

- органи на централна, областна и местна власт;
- структури на гражданското общество - социални партньори – организации на работници и работодателски организации, организации с нестопанска цел, общности и неформални групи граждани.

Неправителствените организации и гражданско общество допринасят в най-голяма степен за осъществяването на демокрацията и правата на човека. Определение на Съвета на Европа за неправителствените организации гласи: **„Неправителствените организации са доброволни самоуправляващи се организации, които преследват основно нестопански цели на своите организатори или членове“**. Основните дейности на неправителствените организации са съсредоточени върху социалната справедливост, правата на човека, демокрацията и правовата държава. Целта на НПО в тези области е да подкрепят каузи и да работят за подобряване на живота на хората.

Гражданско участие

Гражданското участие представлява обществена ангажираност на хората в политическия процес и със свързаните с него каузи и конкретни инициативи и проекти. 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**

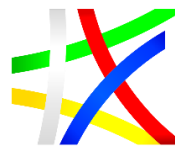


участие се отнася за правото на хората да определят какво е публичното благо и да формулират политиката, чрез която това публично благо ще бъде постигнато. Гражданското участие може също да бъде обобщено като методи на съвместна работа, за подобряване на качеството на живот на общността, както чрез политически, така и чрез неполитически методи и подходи.

Участието на гражданите и на НПО в процеса на формиране на политики и на вземане на решения е условие за открито, отговорно и ефективно управление. Създаването, приемането и прилагането на управленски решения след и в условията на консултации и сътрудничество с гражданския сектор е предпоставка за приемане на по-добри решения, отговарящи на обществения интерес. Въпреки че формите на участието на гражданите могат да са разнообразни, тяхното функциониране на различни нива на политическата система е условие за нейната демократичност и легитимност.

Форми на гражданско участие

- **Достъпът** до информация е основополагащ за активното участие на гражданите и техните организации и формирования в процеса на вземане на решения на местно ниво. Затова администрацията трябва да предоставя обществена информация в достъпен формат.
- **Консултацията** е форма, при която администрацията се допитва до гражданите и гражданските организации за тяхната позиция върху определен проблем, политически или нормативен документ. Гражданските организации, в частност някои НПО имат богат опит по изследване на определени проблеми, възникващи във водените политики на местно и централно ниво и могат да бъдат от голяма помощ с експертни становища и препоръки, като администрацията подава обратна връзка по тях.
- **Диалогът** е инициатива, която трябва да бъде двупосочна; предполага отвореност от двете страни, активна обмяна на позиции и изработването на общи позиции, документи, предложения за промени в законодателството.
- **Партньорство** е действие на споделени отговорности на всеки етап от процеса на вземане на решения, касаещи развитието на областта, или общината - от определянето на дневния ред и изработването до решението и изпълнението на инициативите за политики, като задължително включва съвместно участие на представители на граждани, техните структури и администрацията в различните органи за вземане на решения.



Местно самоуправление

Това е управлението, което *осигурява правото и реалната възможност на местните общности да регулират и да управляват съществена част от обществените дела в рамките на закона, на тяхна отговорност и в интерес на тяхното население.* При демокрацията местната власт е политическа институция на гражданите. За гарантиране правото на гражданите на местно самоуправление и развитие на местната демокрация са създадени правила и процедури. Тяхното познаване и правилно приложение е допълнително условие за съблюдаване на демократичните принципи за упражняване на властта и гражданския контрол върху нея. Самоуправлението е основно право на гражданите и принцип на местната политика. Местното самоуправление е най-близкото до хората ниво на демократично управление. То им позволява да участват в процеса на вземане на решения на местно равнище.

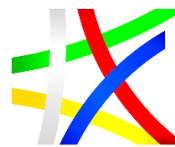
Фактори, които влияят на самоуправлението

- *Степен на зрялост на местната общност* и наличие на гражданска загриженост и чувство на общност, както и желание да се участва в процеса на планиране и вземане на решенията, свързани с местното развитие.
- *Нагласа на местната власт и най-вече нейния изпълнителния орган* – кмета на общината, да бъде отворен за гражданските инициативи, да подкрепя под различни форми включително финансово местните граждански организации.
- *Доверие между управляващите и гражданите на местно ниво.* Доверието е в основата на гражданското участие. Провеждането на открита и прозрачна местна политика е в основата на създаването и поддържането на доверието на гражданите.

Принципи на добро самоуправление

Доброто управление е характеристика на местната власт, при която се знаят и се разбират ролите на всички участници – кмет, общински съвет, общинска администрация; отношенията се градят на уважение, лидерството се подкрепя, общностите се ангажират, търси се консенсус, цени се прозрачността, почтеността и организационната култура се изграждат на всички нива. Принципите на добро демократично управление на местно ниво са:

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;



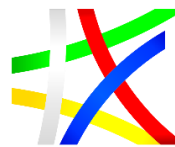
2. **Отзивчивост** - да се осигури непрекъснато във времето посрещане на нуждите и законно обоснованите очаквания на гражданите от страна на местните власти;
3. **Ефикасност и ефективност** - да се гарантира постигане на целите чрез оптимално използване на наличните ресурси;
4. **Откритост и прозрачност** - 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 вземат 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.

Децентрализация

Децентрализацията е трансфер на отговорности за планиране, управление, събиране и разпределяне на ресурси от държавата към: субординирани (деконцентрирани) представителства на институциите на централната власт; полу-автономни публични институции и корпорации; териториално обособени обществени власти и неправителствени организации. Децентрализацията е динамичен процес, в чиято основа стои взаимодействие и партньорство между националното и местното ниво на управление в държавата, а целта на този процес е да доведе до сътрудничество между двете нива на



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

управление, което спомага за повишаване на общата ефективност на държавния сектор, чрез повишаване на оперативността и отчетността на местните власти, и ефективността на предоставените услуги. Тази ефективност се постига чрез трансфер на правомощия и отговорности от централната към местната власт, като този процес трябва да бъде придружен и с осигуряване на възможност местните власти сами да обезпечават съответните ресурси необходими за осъществяването на тези правомощия.

II. АНАЛИЗ НА НОРМАТИВНАТА УРЕДБА В ОБЛАСТТА НА ВЪЗМОЖНОСТИТЕ ЗА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА РАЗРАБОТВАНЕ, ИЗПЪЛНЕНИЕ И НАБЛЮДЕНИЕ НА РЕГИОНАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ

Гражданското участие е процес от активни действия, с които хората могат да предявяват и защитават своите интереси, нужди и ценности пред управляващите и да се включват във вземането на важни решения и във формирането на обществените политики - на национално и местно ниво. Същевременно, гражданското участие е част от принципите на доброто управление на местно ниво. *Гражданската активност се проявява както през формални граждански структури, така и посредством мобилизиране на гражданска енергия чрез неформални форми за отстояване на общи интереси.* Днес повечето от страните членки на Съвета на Европа разполагат с механизми за ангажиране на своите граждани в процесите на управлението. На база на международни документи, като „Европейската харта за местното самоуправление“ и „Кодекса на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения“, много от тези държави са адаптирали своето законодателство към препоръките и принципите, заложили в тези споразумения.

За да бъде гражданското участие ефективно, са необходими множество предпоставки, първата от които е политическа воля, водеща към осигуряването на необходимите закони, административни, организационни и финансови гаранции за достъп на гражданите до формулирането, изпълнението, мониторинга и оценката на публичните политики и по този начин – до реалното им участие във вземането на решения по тях. Приемането с Решение на Министерски съвет на политически документ – **„Бяла книга на гражданското участие в България“**, излагащ основни ценности, принципи и единни на национално ниво минимални стандарти за взаимодействие между институциите и гражданите в процеса на изготвяне и подреждане на публичните политики, е ключов фактор те да придобият институционален



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

статут и политическа тежест и практически да се приложат на нормативно и изпълнителско равнище.

Бялата книга на гражданското участие в България „отваря вратите“ и за Портала за обществени консултации на Министерски съвет - WWW.STRATEGY.BG, който има за цел да насърчи и улесни сътрудничеството между граждани, бизнес и неправителствени организации и експерти в държавните институции при формулирането на политиките и разработването на законите. Порталът е създаден с обявяването на първата Програма за по-добро регулиране по ОПАК (2008-2010 г.) да бъде основно място за достъп до разнообразна информация за планираните промени в политиките на Република България.

Порталът за обществени консултации по смисъла на Закона за нормативните актове е централна, публична, уеб-базирана информационна система, която осигурява публикуването на проекти на нормативни актове за обществени консултации, изготвени от орган на изпълнителната власт или от орган на местното самоуправление.

Всички регистрирани потребители имат достъп до пълния обем документи и данни на портала. Само регистрирани потребители могат да участват в провежданите обществени консултации. Нерегистрираните потребители могат да получат информация за провежданите обществени консултации, но не могат да дават предложения и коментари. Всички заинтересовани страни имат възможността да получат предварителна информация за планираните промени и да дадат своя глас за усъвършенстване на законодателството и политиките. В секция „Стратегически документи“ е представена информация за всички стратегически документи на централно ниво, както и за основните на областно и общинско ниво в Република България. След приключване на обществената консултация, институциите са отговорни за публикуването на документ, в който да опишат резултатите от проведеното обсъждане.

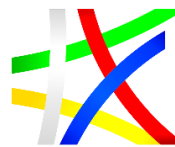
С Правилника за прилагане на Закона за регионалното развитие са регламентирани следните **задължения на органите на местната и регионалната власт по отношение на публикуването на информация в Портала за обществени консултации:**

Чл. 5, ал. 5 предвижда „Стратегиите и плановете за регионално и местно развитие се публикуват в портала за обществени консултации на Министерския съвет преди приемането им от компетентния орган“.

Чл. 28, ал. 2 предвижда „Областната стратегия за развитие и решението на областния съвет за развитие за нейното приемане се публикуват на страницата на областната



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

администрация в интернет и на портала за обществени консултации на Министерския съвет.“

Чл. 29, ал. 4 предвижда, че междинният и окончателният доклад от изпълнението на областната стратегия за развитие се публикуват на страницата на областната администрация в интернет и на портала за обществени консултации на Министерския съвет.

Чл. 37, ал. 2 предвижда „Общинският план за развитие и решението на общинския съвет за неговото приемане се публикуват на страницата на общината в интернет и на портала за обществени консултации на Министерския съвет.“

Чл. 42, ал. 2 предвижда, че докладите за резултатите от междинната и последващата оценка на изпълнението на общинския план за развитие се публикуват на страницата на общината в интернет и на портала за обществени консултации на Министерския съвет.

1. Документи на европейско ниво, които определят европейската правна рамка за гражданско участие в процеса на вземане на решения на местно ниво

• **Европейска харта за местното самоуправление**

Хартата е приета от Съвета на Европа в Страсбург на 15.X.1985 г. Ратифицирана е от България със закон, приет от 37-о Народно събрание на 17.03.1995г. - ДВ, бр. 28 от 28.03.1995 г. В този основополагащ документ на Съвета на Европа са гарантирани принципите на гражданско участие в управлението на местно ниво. В чл. 3 изрично е регламентирано, че наред с участието в избори за органи на местната власт, следва да се гарантира възможността за пряко участие на гражданите в събрания на местната общност, референдуми и други, позволени от закона форми. Така Европейската харта задава основните принципи и насоки, върху които други международни и вътрешни правни актове се основават, за да развият многообразието от форми и процедури за гражданско участие на местно ниво.

• **Кодекс на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения**

Кодексът е одобрен от Конференцията на МНПО (Международните неправителствени организации) към Съвета на Европа на 1 октомври 2009 г. Този сравнително нов документ на Съвета на Европа е посветен на гражданското участие на национално и местно ниво. Основната цел на Кодекса е да допринесе за създаването на благоприятна среда за неправителствените организации в държавите-членки на Съвета на Европа. Кодексът е ефективен инструмент за НПО на местно, национално и международно ниво в техния диалог с публичните органи, който



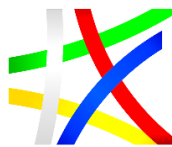
насърчава взаимодействието между тях. В него са формулирани основните принципи на гражданското участие. Кодексът определя етапите в процеса на вземане на политически решения, както и различните възможности за включване на гражданските организации в тях.

- ***Препоръка № 19 на Комитета на министрите от декември 2001 г. за гражданското участие в местния обществен живот (Recommendation Rec(2001)19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life, adopted by the Committee of Ministers on 6 December 2001)***

Този документ на СЕ отчита необходимостта от обогатяване на местната политика с различни форми на пряко участие на гражданите. В Препоръката изрично се подчертава, че диалогът между гражданите и изборните представители в местната власт е от особена важност за местната демокрация, тъй като повишава легитимността на местните демократични институции, както и тяхната ефективност. Препоръката ангажира правителствата на държавите членки на Съвета на Европа да провеждат политика, включваща местните и регионалните власти, насочена към насърчаване на гражданското участие на местно ниво. Предвиден е и ангажимент за подобряване на правната рамка на гражданското участие, така че местните власти да могат да развиват различни форми на своето участие.

- ***Стратегия за иновации и добро управление на местно ниво (Съвет на Европа, октомври 2007 г., MCL-15(2007))***

Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво, приета от Съвета на Европа, има за основна цел да мобилизира и стимулира действия от страна на всички заинтересовани страни на централно и местно ниво, за да могат гражданите на всички европейски страни да се възползват от доброто демократично управление. Съветът на Европа определя доброто управление като необходимо изискване за всички нива на публичната администрация. На местно ниво то 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. Поради това през последните години прилагането на принципите на доброто управление се разглежда в пряка връзка с процеса на децентрализация на управлението. Участието на гражданите и организациите на гражданското общество в процесите на вземане на решения на местно ниво е друг критерий за оценка на демократичността на дадено общество,



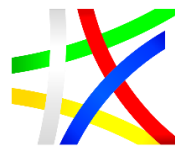
тъй като такава участие е от решаващо значение за прозрачно и отговорно местно самоуправление, работещо в интерес на общността.

- ***Европейска харта за местно самоуправление***

Хартата определя местното самоуправление като реална способност на местните власти да регулират и управляват в рамките на нормативните документи обществените дела и собствената отговорност в полза на населението. Според Хартата това може да става чрез съвети и събрания, избрани чрез преки и свободни избори от гражданите.

2. Документи на национално ниво - нормативна основа на участието на гражданите в управлението в България

- ***Конституцията на Република България*** регламентира възможността за решения на гражданите при допитвания и за участие в местните органи за контрол. В Конституцията е зададена рамката, а другите нормативни актове определят различните и конкретни аспекти от участието на гражданите в местната власт;
- ***Законът за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление и Законът за местните избори*** решават въпроси от местно значение. Тези закони предлагат съответните демократични форми за участие на гражданите в осъществяването на местната власт;
- ***Законът за нормативните актове*** усъвършенства подготовката, издаването и прилагането на нормативните актове, включително местните нормативни актове, които уреждат участието на гражданите в местното самоуправление;
- ***Законът за административно-териториалното устройство на Република България*** постановява правилата за промяна на административно-териториалните единици чрез участие на гражданите при провеждане на референдум и така се взема и участие в местната власт;
- ***Административно процесуалният кодекс*** е основен процесуален закон, който дава възможност на гражданите и техните организации да оспорват административни актове на местните административни органи по съдебен и административен ред. Чрез него се осъществява и контрол върху местните органи;
- ***Законът за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (Приет на 29 май 2009 г., обнародван в ДВ, бр. 44, 2009 г.)*** урежда



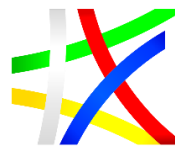
условията, организацията и реда за пряко участие на гражданите на Република България при осъществяване на държавната и местната власт. Прякото участие се осъществява чрез: референдум; гражданска инициатива; европейска гражданска инициатива по смисъла на чл. 2, т. 1 от Регламент (ЕС) № 211/2011; общо събрание на населението.

- **Законът за достъп до обществена информация (ЗДОИ)** регламентира спецификата и начина за предоставяне на този вид информация. Правото на гражданите да получават достъп до информация е регламентирано и от чл. 41 от Конституцията на Република България. Основната цел на Закона за достъп до обществена информация, макар и не конкретно декларирана в текста му, е насочена към това да бъдат създадени общи правила за прозрачност на управлението и възможност за информирано участие на гражданите в него чрез достъп до информация, съхранявана от държавните органи, органите на местно самоуправление и други публични институции.

Гражданското участие в местното самоуправление е регламентирано с конкретни текстове в редица други закони и подзаконови нормативни актове, които в общия случай въвеждат задължения на органите на местното самоуправление да провеждат публични обсъждания при приемането и/или отчитането на изпълнението на местни политики в различни сфери. Такива са например:

- Законът за регионалното развитие;
- Законът за публичните финанси;
- Законът за общинския дълг;
- Законът за устройство на територията;
- Законът за общинската собственост;
- Законът за туризма;
- Законът за опазване на околната среда и редица други.

На базата на така очертаната правна рамка, може да се направи извода, че има създадена нормативна уредба, която дава възможности за непосредственото включване на гражданите и техните организации в процесите на вземане на решения и управление на местно ниво. Съществуващата законова уредба, обаче, следва да се допълни с конкретни механизми на взаимодействие на гражданите и техните организации с публичната власт.



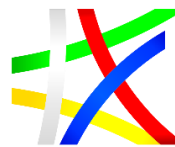
Съществува необходимост от сериозна работа във всички форми на участие. В направеното социологическо проучване в Дейност 1 по проекта по области и общини се констатираха проблеми по отношение на:

- **Затруднен достъп до информация** от страна на граждани и техните организации, свързани с процесите на разработване, изпълнение и наблюдение на стратегическите и планови документи за регионално и местно развитие;
- **Консултациите, диалогът и партньорството не се прилагат ефективно като форми на общуване и взаимодействие.** Извършват се инцидентно с ограничена група от граждани или организации. Проблемите не произтичат само от страна на администрациите в областните управи и общините. Те са резултат и от недостатъчната активност на гражданския сектор за инициране на общи дейности, които да имат системен характер и да решават системни проблеми на провеждане на регионалната политика;
- **Диалогът** се осъществява формално преди всичко по инициатива на властите и в структури като областния съвет за развитие и общинските съвети. Инициатива, която трябва да бъде двупосочна, предполага отвореност от двете страни, активна обмяна на позиции и изработването на общи позиции, документи, предложения за промени в законодателството. Гражданите нямат познанията за механизмите за инициране на диалог, свързан с формирането и прилагането на политики. Техните възможности практически се ограничават до алармиране за конкретни проблеми в сферата на инфраструктурите и градската среда;
- **Партньорството**, като действие на споделени отговорности на всеки етап от процеса на вземане на решения, касаещи развитието на областта или общината, не е равнопоставено. Отново инициатори за партньорството са властите, които стимулират и подкрепят казионни и псевдо граждански организации, за да симулират законово изискване за партньорство със структури на гражданското общество.

Конституционна норма в България е, че местната власт е ниво на „самоуправление“. По презумпция това предполага по-широко и по-видимо гражданско участие, отколкото на национално ниво. В по-големите градски центрове усещането за общност е по-слабо и не предполага активно участие. В малките общини чувството за общност е много по-голямо, но там възрастовата и образователна структура на населението е значително по-неблагоприятна. Немалка част от живеещите са възрастни, икономически неактивни хора, което предполага по-



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

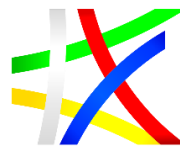
ниската им гражданска активност. Разбира се съществуват изключения от това наблюдение и отделни общности участват активно в процесите на местното развитие.

Нагласа на местната власт и най-вече на нейния изпълнителния орган – кмета на общината е да бъде отворен за гражданските инициативи, да подкрепя под различни форми, включително финансово, местните граждански организации. Ако нагласата и отвореността на местната власт се съчетаят и с умения за провокиране и мотивиране на гражданската активност може да се очаква ползотворно взаимодействие между местна власт и граждани на ниво община / кметство.

В този случай личностният фактор е определящ за наличието и качеството на взаимодействието. Доверието е в основата на гражданското участие. Провеждането на открита и прозрачна местна политика е в основата на създаването и поддържането на доверието на гражданите.

В общностите, които са постигнали благоприятно съчетаване на тези фактори, степента на гражданската активност е висока и гражданите участват съзнателно и с желание в процеса на планиране и самоуправление на местно ниво. Същевременно, за да бъдем обективни и точни, трябва да отбележим, че такова взаимодействие е налице в твърде малко от местните общности в петте области на Южен централен район. Това са общини, в които има традиции и съществува приемственост в управлението, които стимулират връзката с гражданите.

Ключова предпоставка за гражданско участие в местното самоуправление е степента на децентрализация на държавното управление в Република България. Макар че е налице разбиране за нуждата от децентрализация, действията в такава посока са несистемни и колебливи. Правомощията на органите на местното самоуправление са ограничени и голяма част от прилагането на местни политики зависи от волята на Правителството. Самоуправлението има по-скоро декларативен характер, отколкото ниво на власт, на което се вземат важните за местното развитие решения. Този факт се отразява пряко върху гражданска активност в общините и рефлектира във формални публични обсъждания на стратегии, планове и инвестиционни проекти за местно социално-икономическо и пространствено развитие, както и при формиране на общинските бюджети.



3. Нормативни предпоставки за осигуряване на гражданско участие в процеса на формулиране, разработване, прилагане, наблюдение и контрол на регионални политики

Основен принцип за провеждане на държавната политика за регионално развитие е принципът за партньорство, публичност и прозрачност на всички нива при осъществяване на процесите на планиране, програмиране, финансиране, наблюдение и оценка. Описание на необходимите действия за прилагане принципа на партньорство и осигуряване на информация и публичност се съдържат в Методическите указания за разработване и прилагане на Областни стратегии за развитие (ОСР) и съответно за Общинските планове за развитие (ОПР). Методическите указания се издават на основание на Закона за регионално развитие (ЗРР) и имат за цел определяне на унифицирани процедури за възлагане, изработване, оценка, одобряване и прилагане на всеки един от документите, които се съдържат в пакета от стратегии, планове и програми за осъществяване принципите на регионалната политика в социално-икономическото и пространствено развитие на национално, регионално и местно ниво. Тук са представени насоките за осигуряване на партньорство, публичност и прозрачност (практически това означава включване на представителите на гражданското общество в процеса на разработване, изпълнение, наблюдение и контрол на два от ключовите инструменти за планиране и управление на регионалното развитие на областно и общинско ниво, каквито са Областните стратегии и Общинските планове за развитие).

За постигане на качествен и пълноценен процес на стратегическо планиране и устойчиво интегрирано регионално и местно развитие изключително важно е гражданското общество да бъде привлечено за участие на всички нива и етапи – и в отделните етапи на планирането, и в етапите на изпълнение, наблюдение и оценка на резултатите.

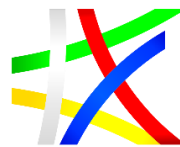
3.1 Възможности за гражданско участие в процесите на разработване на регионални политики

3.1.1 Нормативни предпоставки за осигуряване на гражданско участие в процеса на разработване на Областните стратегии за развитие

Областната стратегия за развитие (ОСР) е важна част от системата за стратегическо планиране на устойчиво интегрирано регионално и местно развитие и се изготвя в контекста на актуалното социално-икономическо състояние на областта и в съответствие със



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



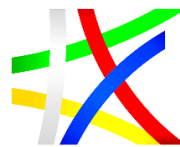
ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

стратегическата ориентация на регионалната политика в Европейския съюз и националните цели и приоритети при съобразяване с нормативната и институционалната среда за нейното прилагане, наблюдение и оценка. Документът се разработва в съответствие с Регионалния план за развитие и с перспективите, определени от Регионалната схема за пространствено развитие на областта.

Постигането на взаимодействие между различните документи за стратегическо планиране се осъществява и в процеса на тяхното разработване, като се отчитат йерархичните нива и логическата обвързаност между тях, определени с националното законодателство за регионалното развитие. За осигуряване на необходимите условия и изпълнение на изискванията за разработване на Областната стратегия за развитие взаимодействието между областната администрация и общинските администрации на общините в областта, както и взаимодействието на Областния съвет за развитие с Регионалния съвет за развитие на съответния район от ниво 2 имат решаващо значение.

Нормативни предпоставки за осигуряване на гражданско участие в процеса на разработване на ОСР, произтичащи от Закона за регионално развитие: При разработването на Областната стратегия за развитие се формулират условията за прилагане на принципа за партньорство, публичност и прозрачност. Документът съдържа описание на подхода, начина и формите за осигуряване на публична информация, отговорностите и необходимото институционално взаимодействие, както и мерките за активното участие на партньорите и гражданите. Законът изисква описанието да представя:

- начина и средствата, чрез които ще бъде информирана обществеността и заинтересованите страни за цялостния процес на изготвяне, съгласуване, приемане, актуализиране, изпълнение и оценка на областната стратегия за развитие;
- посланията и комуникационните канали за предоставяне на обществена информация, относно необходимостта, характера и целите на планираните действия, потенциалните ползи, резултатите и въздействието от прилагането на стратегията;
- механизма за консултиране в хода на изпълнение на стратегията чрез организиране на публични дискусии, в т.ч. чрез интернет и други форми;
- участието във формални структури за наблюдение на постигнатия напредък по изпълнението на стратегията, за териториално сътрудничество и партньорство, възлагане на независими оценки и проучвания, подготовка на важни проекти с регионално значение и др.



Правилникът за прилагане на Закона за регионалното развитие съдържа следните разпоредби за гражданско участие в процеса на разработване на ОСР:

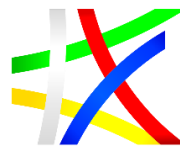
- Чл. 5, ал. 5 предвижда „Стратегиите и планове за регионално и местно развитие се публикуват в портала за обществени консултации на Министерския съвет преди приемането им от компетентния орган“;
- Чл. 28, ал. 2 предвижда „Областната стратегия за развитие и решението на областния съвет за развитие за нейното приемане се публикуват на страницата на областната администрация в интернет и на портала за обществени консултации на Министерския съвет.“

3.1.2 Нормативни предпоставки за осигуряване на гражданско участие в процеса на разработване на Общинските планове за развитие

Общинският план за развитие (ОПР) като стратегически документ обвързва сравнителните предимства и потенциал за развитие на местно ниво с ясно дефинирана визия, цели и приоритети за постигане на стратегически цели, обединени от стремежа към устойчиво развитие и по-висок жизнен стандарт на хората в общината. Поради това процесът на разработване на ОПР трябва да бъде съобразен със следните насоки и изисквания:

- Съответствие на плана с принципите и правилата за прилагане на структурните инструменти в областта на регионалната политика на ЕС;
- Координация и съгласуваност с европейските, националните и местните политики за конкуренция, опазване и подобряване на околната среда и равните възможности;
- ***Осигуряване на информация и публичност на процесите на планиране и програмиране, финансиране, изпълнение, наблюдение и оценка в областта на интегрираното регионално и местно развитие;***
- Съгласуваност с методологическите работни документи на ЕК за използване на индикатори и извършване на оценки;
- Спазване на принципа на съфинансиране и допълняемост на местните собствени финансови ресурси за развитие със средства от държавния бюджет, фондовете на ЕС и други публични и частни източници.

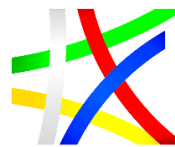
Нормативни предпоставки за осигуряване на гражданско участие в процеса на разработване на ОПР, произтичащи от Закона за регионално развитие:



Главната цел на действията за прилагане на принципа на партньорство и осигуряване на информация и публичност на ОПР е да се информират гражданите и партньорите относно очакваните резултати и ползите за местната общност като цяло, както и да се мотивират заинтересованите страни за активно участие в процеса на реализация. В тази връзка действията по осигуряване на информация и публичност трябва да бъдат насочени към:

- **Организиране на подходящи събития** (информационни срещи, публични дискусии, семинари) и публикуване на информация за предвижданията на Общинския план за развитие за предстоящият планов период, за ролята на гражданите и бизнеса в определянето на приоритетите за развитие на общината, за възможностите за реализация и очакваните резултати в икономическата и социалната сфера, в областта на техническата инфраструктура и околната среда;
- **Фокусиране на вниманието върху възможностите за изграждане на публично-частни партньорства** и реализацията на проекти на тази основа в публичния сектор, насочени към подобряване на услугите, предоставяни на гражданите и бизнеса;
- **Разясняване на конкретните задачи**, които стоят пред кмета, общинския съвет, общинската администрация, социалните и икономическите партньори, неправителствените организации и гражданското общество за осигуряване на висока ефективност при изпълнението на плана;
- **Разясняване на необходимостта и значението на стратегическото планиране на местното развитие** за повишаване на ефикасността на публичните разходи и осигуряване на по-голяма добавена стойност за общината;
- **Привличане на вниманието на заинтересованите страни и гражданското общество** за формиране на позитивни обществени нагласи и активна гражданска позиция относно участието в процеса на планиране и осигуряване на обществена подкрепа за реализацията на плана.

Общинският план за развитие се обсъжда и съгласува с всички заинтересовани страни – държавни институции, икономически и социални партньори, образователни и културни институции, неправителствени организации и граждани, имащи отношение към развитието на общината. Някои от тях могат да бъдат включени и в създадените от общината тематични (секторни) работни групи за подготовка на отделните части на плана.



Правилникът за прилагане на Закона за регионалното развитие съдържа следните разпоредби за гражданско участие в процеса на разработване на ОПР:

- Чл. 5, ал. 5 предвижда „Стратегиите и планове за регионално и местно развитие се публикуват в портала за обществени консултации на Министерския съвет преди приемането им от компетентния орган“;
- Чл. 37, ал. 2 предвижда „Общинският план за развитие и решението на общинския съвет за неговото приемане се публикуват на страницата на общината в интернет и на портала за обществени консултации на Министерския съвет.“

3.2 Възможности за гражданско участие в процесите на изпълнение на регионални политики

3.2.1 Нормативни предпоставки за осигуряване на гражданско участие в процеса на изпълнение на Областните стратегии за развитие

Една от ефикасните нормативни предпоставки за осигуряване на гражданско участие в процеса на изпълнение на ОСР, която за съжаление не се прилага често е създаването на Координационен съвет за изпълнението на Областната стратегия. Този съвет има правомощията да:

- Координира целия процес по изпълнение на областната стратегия и общинските планове за развитие;
- Съгласува междуинституционални и междуобщински механизми за сътрудничество;
- Координира дейността на мултидисциплинарния екип за изпълнение на стратегията в областта;
- Взаимодейства с общинските Координационни звена по изпълнение на общинските планове, получава периодична обратна връзка за напредъка на изпълнението на общинските планове и секторни стратегии;
- Предоставя възможност за съгласуване на дейностите на общинско и областно ниво по изпълнение на стратегиите и планове;
- Идентифицира проблемни зони и намира решения за преодоляването им, възникнали в процеса на изпълнение на Стратегията;



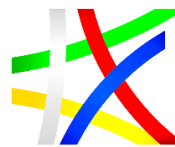
- Предоставя възможност за междуобщинска и междуинституционална обмяна на опит по изпълнението на Стратегията;
- Взема решения за междуинституционални и междуобщински инициативи и кампании по приоритетите на Стратегията и изготвя план за реализирането им;
- Дава становища по подготвени проектни предложения от неправителствените организации, общини и др. за целесъобразност по отношение на приоритетите на Областната стратегия за развитие на социалните услуги;
- Координира и съгласува изпълнението на комуникационната програма на Стратегията;
- С решение на Съвета могат да се създават работни групи при необходимост за изпълнение на конкретна задача.

Други нормативни предпоставки за участие на гражданите и заинтересованите страни в процеса на изпълнението на Областната стратегия за развитие са:

- Участие в подготовката и приемането на Междинната оценка по изпълнението на ОСР и евентуално при актуализацията на документа. Възможностите за това участие са аналогични с тези при разработването на самата Стратегия – анкети, работни групи, информационни срещи, консултации, обществени дискусии;
- Участие в инициативи, свързани с подхода „Водено от общностите местно развитие“ (BOMP);
- Участие в съвместни партньорски проекти на областната администрация;
- Участие в публично-частни партньорства или концесии.

3.2.2 Нормативни предпоставки за осигуряване на гражданско участие в процеса на изпълнение на Общинските планове за развитие

Изпълнение на решенията (съвместни действия) – това е етапът на изпълнението на съвместно взетите решения, в който управляващите и гражданското общество предприемат съвместни действия за реализирането на конкретни дейности или инициативи: обществено значими проекти, кампании в полза на околната среда, децата или хората с увреждания, подготовка на терени за зелени площи или залесяване, почистване на междублокови пространства, организиране на конференции, културни или спортни събития и др. **Изпълнението на тези конкретни дейности и проекти е свързано с формиране и функциониране на партньорства между местната власт, НПО и бизнеса:**



- Участие в местни инициативни групи (МИГ) по прилагане на подхода за „Водено от общностите местно развитие“ (BOMR);
- Участие в партньорски проекти за междуобщинско и трансгранично сътрудничество;
- Участие в публично-частни партньорства или концесии.

Други нормативни предпоставки за участие на гражданите и заинтересованите страни в процеса на изпълнението на ОПР, които са пряко свързани с наблюдението и контрола по изпълнението на Общинския план са:

- Партниране на общинската администрация при съставянето на Годишните доклади за напредъка в изпълнението на ОПР;
- Партниране на общинската администрация при подготовката и приемането на Междинната оценка по изпълнението на ОПР и евентуално при актуализацията на документа. Възможностите за това участие са аналогични с тези при разработването на плана – анкети, работни групи, информационни срещи, консултации, обществени дискусии.

3.3 Възможности за гражданско участие в процесите на наблюдение на регионални политики

3.3.1 Нормативни предпоставки за осигуряване на гражданско участие в процеса на наблюдение на Областните стратегии за развитие

Нормативните предпоставки за осигуряване на гражданско участие в процеса на наблюдение на ОСР се съдържат в Закона за регионалното развитие, Правилника за неговото прилагане и Методическите указания за разработване, изпълнение и оценка на Областните стратегии за развитие.

Действащата нормативна уредба дава възможност и стимулира гражданите и техните сдружения да участват активно в наблюдението и контрола по време на разработването и изпълнението на ОСР. **Процесът на наблюдение и контрол се съчетава с активностите на гражданите и заинтересованите страни по самото разработване и изпълнение на стратегическия документ.** Регламентираните форми на гражданско участие са:

- Анкета, публикувана на интернет страницата на администрацията;
- Анкета, оставена за попълване в Центъра за обслужване на граждани;



- Анкета, изпратена на е-мейлите на заинтересовани страни – бизнес организации и юридически лица с нестопанска цел;
- Анкетно проучване, проведено от анкетатор;
- Работна група за наблюдение на Областната стратегия.

Тези форми за наблюдение и оценка са свързани с практическите възможности за гражданско участие в самото разработване и изпълнение на Стратегията.

Правилникът за прилагане на Закона за регионалното развитие съдържа следната разпоредба за гражданско участие в процеса на наблюдение на ОСР:

- Чл. 29, ал. 4 предвижда, че междинният и окончателният доклад от изпълнението на областната стратегия за развитие се публикуват на страницата на областната администрация в интернет и на портала за обществени консултации на Министерския съвет.

3.3.2 Нормативни предпоставки за осигуряване на гражданско участие в процеса на наблюдение на Общинските планове за развитие

Наблюдение и оценка на изпълнението на ОПР – заключителен етап от участието, в който освен управляващите органи, външни наблюдатели и оценители, трябва да бъдат включени и представители на гражданите и заинтересованите страни, участвали в етапите на планиране и изпълнение. За тази цел могат да се сформират:

- смесени групи за мониторинг и оценка,
- обществени съвети;
- комисии и др.

Тези групи периодично информират обществеността за резултатите от изпълнението и организират публични обсъждания за оценка на ефекта и въздействието от постигнатото.

Нормативно изискване в много общини е създаването на звено в рамките на общинската администрация, отговорно за наблюдение, оценка и актуализация на ОПР. Това звено следва да осигурява функционирането на елементите от системата, както и разпределение на дейностите във времето и сред отделните участници – включително гражданите и заинтересованите страни. Общите дейности са класифицирани в следните видове:

- организиране;
- наблюдение и одобряване;
- експертна дейност;



- осигуряване и събиране на информация;
- провеждане на дискусии;
- приложение на системата от индикатори на плана.

Дейностите са разпределени сред идентифицираните компетентни органи и заинтересовани страни във връзка с осъществяването на най-важните събития от хронологията на плана.

Събитията са:

- публична дискусия;
- предварителен проект;
- окончателен проект;
- предварителна оценка;
- годишен доклад;
- публикуване и разпространяване;
- междинна оценка;
- актуализиран документ;
- последваща оценка.

Правилникът за прилагане на Закона за регионалното развитие съдържа следната разпоредба за гражданско участие в процеса на наблюдение на ОПР:

- Чл. 42, ал. 2 предвижда, че докладите за резултатите от междинната и последващата оценка на изпълнението на общинския план за развитие се публикуват на страницата на общината в интернет и на портала за обществени консултации на Министерския съвет.

4. Описание на някои от подходите за вземане на съвместни решения в процеса на формулиране, разработване, прилагане, наблюдение и контрол на регионални политики

В практиката съществуват разнообразни подходи при които се търсят съвместни общи решения чрез постигане на консенсус между различните заинтересовани страни. Такива подходи са:

- **Публични дебати:** това са срещи, които се организират за представителите на обществото, за да бъдат изразени и изслушани техните виждания по конкретен въпрос. Срещите се провеждат публично и обикновено всеки може да присъства. Те могат да се предхождат от



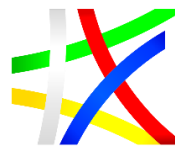
пред консултации срещи, за да се повиши максимално ефективното участие на групите, които обикновено биха били изключени;

- **Кръгла маса:** открита обществена дискусия, водена от професионален модератор. Важна предпоставка за успеха на кръглата маса е различните групи участници (заинтересованите страни) да бъдат поставени при равни условия. Обикновено кръглата маса се провежда еднократно в продължение на няколко часа и цели дългосрочни решения и устойчиви резултати по конкретна тема/област на развитие. По време на дискусията се води протокол, който е публичен и общодостъпен;
- **Фокус група:** представлява малко на брой хора, водени от обучен модератор (водител) в еднократна дискусия, съсредоточена върху конкретна тема. Въпросите могат да се изследват доста задълбочено. Българските общини имат положителен опит с фокус групите, насочени към определяне на предпочитанията и гледните точки на гражданите относно обществените политики. Вид фокус група са гражданските групи или групите от относително голяма (500-2500) представителна извадка на засегнатото население. Гражданските групи се използват за оценка на реакцията спрямо конкретни предложения, за оценка на предоставянето на местна или специфична за даден сектор услуга и за разработване на виждания за бъдещите приоритети, потребности и цели;
- **Консултативни (експертни) комисии:** временни или постоянни комитети, създадени да действат като източник на експертиза по комплексни въпроси. Въпреки че обикновено се свързват с текущи консултации, тези форуми могат да се използват и за еднократни консултационни процеси. Тези комисии могат да са съставени от социални партньори, представителни организации и/или експерти в конкретната област. При текущите консултации следва редовно да се извършва преглед на състава на тези комисии, за да се гарантира балансирано представителство;
- **Обществен форум:** форумът е цикъл от структурирани обществени дискусии (форум сесии) между равнопоставени участници, които са разпределени по работни маси в зависимост от своята професионална или социална принадлежност (администрация, бизнес, култура, образование, млади хора, малки населени места и др.). Винаги се предвижда една маса за гости или външни експерти, които участват във форум сесиите с цел да дадат своя експертен (професионален) принос за вземането на общи решения. Освен това в залата трябва да има достатъчно места за наблюдатели на процеса и представители на медиите.



Дискусията се води от външен професионален модератор, а организацията на процеса се осъществява от местен екип - инициативна група. По време на всяка форум сесия се води протокол, който е на разположение на всички, които проявяват интерес. Характерна за форума е работата между сесиите по конкретни проблеми или теми. Задължителни принципи на обществения форум са: откритост, спазване на правилата за работа, прозрачност и публичност, консенсус при вземане на решенията, които са задължителни за всички и подлежат на изпълнение и контрол. Най-важните резултати от един форум са предложения и идеи за проекти и препоръки към отговорните институции, от които се очаква да информират форума относно изпълнението или неизпълнението на взетите решения;

- **Конференция на бъдещето:** структурирана и динамична обществена дискусия, която се провежда еднократно, но продължително (1-2 дни) и цели да очертае дългосрочна перспектива за развитие и да инициира процес за промяна чрез общо разбиране за действителната ситуация и формулиране на обща визия, цели и идеи за проекти. Характеризира се с енергия, творчески дух и стремеж за промяна. През цялото време участниците (около 80-100 човека) работят заедно в една обща зала и същевременно се забавляват. Обикновено конференцията на бъдещето се структурира на 9 маси с по 9 участника, които на два пъти сменят местата си: първоначално сядат и работят по интереси/сектори, след което се разместват и продължават работа смесено – на всяка маса има хора от различни сектори/интереси. Важна роля играе масата на външния поглед, на която се канят известни и компетентни по обсъжданата тема личности, за да представят неутрално външно становище. Целият процес се ръководи от външен професионален модератор и се отразява във фото протокол, който след конференцията се изпраща на всички участници. Резултатите са: формиране на обща, споделена от всички визия, цели и проектни предложения с участието на представителите на съответната общност;
- **Планиране с участие:** продължителен и комплексен процес (8-10 месеца), който обикновено се осъществява с участието на ключови заинтересовани групи/страни и с подкрепа от външни експерти. Процесът се управлява от отговорните органи/институции и се основава на партньорство и участие на всички заинтересовани страни и личности. Освен време са необходими определени ресурси и план за действие. Координацията на процеса се осъществява от Управляваща група, в която се включват отговорни представители на



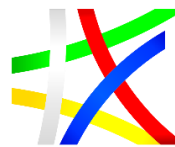
инициаторите, а по отделните теми/сектори се сформират работни групи, в които участват както експерти от съответната институция, така и представители на заинтересованите страни с опит и експертиза по темата. Работата на Управляващата и работните групи се подпомага от външни експерти, а на всеки етап от програмния/плановия процес (анализ, стратегия, план за изпълнение, бюджет и т. н.) се правят общи вътрешни обсъждания между работните групи, след което се организират публични обсъждания, на които се канят гражданите и всички заинтересовани страни;

- **Групи за допитвания до бизнеса:** група предприятия, които участват в много целенасочени проучвания, въпросници или групови срещи с цел предоставяне на точна информация на обществените институции по бърз и евтин начин. Европейската група за допитвания до бизнеса е добре познат онлайн вариант на този метод.

5. Важни принципи и правила за работа в процеса на формулиране, разработване, прилагане, наблюдение и контрол на регионални политики

Преди да се пристъпи към процеса на планиране и програмиране е необходимо да има ясна цел и добра предварителна подготовка:

- Важно е да има предварително разработен план за работа, с ясно дефинирани цели и етапи на процеса, участници, форми и подходи на работа, очаквани продукти и резултати и процедури за тяхното обществено одобрение и приемане. Този план трябва да бъде обсъден със заинтересованите страни преди окончателното му приемане;
- Преди да се изберат подхода, формите и методите на работа, е необходим предварителен анализ на обективните условия, възможности и рискове;
- Необходимо е още в самото начало да се създадат условия и предпоставки за обвързване на резултатите с последващи стъпки, действия и решения;
- Заинтересовани страни трябва да бъдат официално поканени, но участието им е доброволно;
- В етапа на информиране трябва да се използват достъпен език, различни канали за комуникация и обратна връзка, и да се предоставя необходимата информация на всички потенциални участници и заинтересовани страни;
- В етапа на консултиране е важно да се прилага диференциран подход, съобразен с различните групи участници;



- На всеки етап е необходимо да се дава обратна връзка на всички участници и заинтересовани страни относно развитието на процеса и постигнатите резултати;
- Целият процес трябва да бъде обвързан с ясни и приети от всички правила за работа и процедури за вземане на решения, за наблюдение, контрол и оценка на изпълнението;
- Привличането на външен модератор играе важна роля за обективността на процеса, професионалното му провеждане и усещането за равнопоставеност сред участниците.

Ползата от използването на тези подходи (форми) на гражданско участие и прилагането на изброените принципи са:

- Включването на гражданите и заинтересованите страни осмисля и легитимира процеса на планиране и програмиране и повишава устойчивостта на развитието;
- Широкото гражданско участие повишава качеството и стойността на публичните стратегии и политики и засилва общественото доверие и отговорност!

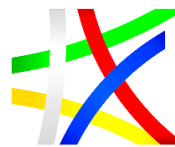
III. АНАЛИЗ НА ПРОБЛЕМИТЕ, ПРЕЧКИТЕ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВАТА ПРЕД АКТИВНОТО ВКЛЮЧВАНЕ НА ГРАЖДАНИТЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ФОРМУЛИРАНЕ, ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА РЕГИОНАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИТЕ ПЛОВДИВ, ПАЗАРДЖИК, СМОЛЯН, ХАСКОВО И КЪРДЖАЛИ

Анализът се базира на проведеното социологическо проучване в Дейност 1 по проекта и представените резултати от него, на събраните добри и иновативни практики от страната и чужбина в Дейност 2 по проекта и на кабинетни проучвания от страна на изпълнителя върху нормативната уредба и приложението ѝ в страната с акцент върху Южен централен район. Анализът отчита тенденциите в политическото развитие, както и влиянието на външни фактори, като националната нормативна уредба и членството на страната в ЕС и др., които оказват влияние върху участието на гражданите в регионалната политика. Направен е анализ на проблемите, пречките и предизвикателствата пред активното включване на гражданите в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на регионалните политики в областите Пловдив, Пазарджик, Смолян, Хасково и Кърджали. В резултат на това са изведени тенденции за развитие на гражданското общество през следващите години.

Задълбоченият анализ показва **специфични проблеми, пречки и предизвикателства пред активното включване на гражданите в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на регионалните политики в различните общини на Южен централен район,**



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

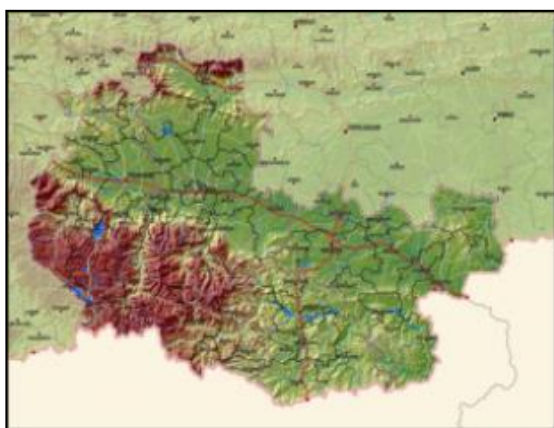
затова този раздел започва с характеристика на района и съставните му области, и групиране на общините с цел по-ясно и задълбочено изследване на проблемите и предизвикателствата, и съответно изработване на по-точни модели за подобряване на гражданското участие.

1. Южен централен район (кратка обобщена информация)

Тази синтезирана информация е необходима за аргументация на групирането на общините по сходни характеристики и показатели за социално-икономическо и териториално-устройствено развитие с оглед очертаване на проблемите, подходите, постиженията и намеренията за ефективното и ефикасно участие на гражданите, гражданските организации и бизнеса в планирането, изпълнението и контрола на регионалната политика за преодоляване на различията между център и периферия.

На 27 юли 2000 г. Министерският съвет на Република България обособява шест района за планиране на територията на страната. Законът за регионално развитие, влязъл в сила на 20 февруари 2004 г., урежда обществените отношения, свързани с планирането, програмирането, управлението, ресурсното осигуряване, държавното подпомагане, наблюдението, контрола и оценката на регионалното развитие. Стратегическото планиране за постигане на целите на регионалното развитие е предвидено да се осъществява чрез разработването и изпълнението на Национална стратегия за регионално развитие и Областни стратегии за развитие. Всеки от районите за планиране обхваща територията на няколко области в страната.

Южният централен район за планиране е един от шестте района за планиране в България, включващ областите Кърджали, Пазарджик, Пловдив, Смолян и Хасково. Площта му е 22 369 km² (20,1% от територията на страната), а населението – около 1 479 373 души (2011 г.); 66,1 души/km². Най-големият град в региона и негово икономическо ядро е Пловдив.





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Южният централен район (ЮЦР) включва областите Кърджали, Пазарджик, Пловдив, Смолян и Хасково. Районът включва общо 58 общини: 18 общини (18 града) в област Пловдив; 12 общини (13 града) в област Пазарджик; 7 общини (5 града) в област Кърджали; 10 общини (8 града) в област Смолян и 11 общини (10 града) в област Хасково.

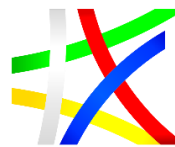
Териториалната структура на района обхваща 48,6% земеделски територии, 45,2% горски, и едва 3,9% от площта е заета от урбанизирани територии. **Националната концепция за пространствено развитие на България за периода 2013–2025 г.** очертава на територията на ЮЦР основните градски центрове за развитие – **Пловдив** (център от второ ниво); два центъра от трето ниво с потенциал за преминаване към второ – **Пазарджик и Хасково** и три центъра от трето ниво – **Смолян, Кърджали и Карлово**. За определените градски центрове за развитие (Пловдив, Пазарджик, Хасково, Смолян, Кърджали, Карлово, Панагюрище, Велинград, Асеновград, Димитровград) са разработени Интегрирани планове за градско възстановяване и развитие (ИПГВР) и се осъществяват инвестиционни програми, финансирани от Европейския фонд за регионално развитие чрез ОП „Региони в растеж“ 2014-2020 г.

През територията на района преминават 3 транс-европейски коридора: № 8 (от Адриатическо до Черно море); № 9 (от Скандинавските страни за Гърция) и № 10 (от Западна Европа за Близкия и Далечен изток). През областите Пазарджик, Пловдив и Хасково преминават участъци от автомагистралите „Тракия“ и „Марица“. В ЮЦР функционира международно летище Пловдив, което придобива все по-важно значение за региона. През 2017 г. е въведен в експлоатация първият терминал за интермодални превози в България, изграден край гр. Пловдив. Летището е специализирано в обслужването на чартърни полети и изпълнява функции на резервно летище за София. С не по-малко значение са безмитните зони – Свиленград и Пловдив. Тук функционира и най-новият ГКПП Маказа, свързващ България и Гърция. През 2010 г. е открит ГКПП Златоград - Ксанти (или Златоград - Термес) също на българо-гръцката граница. Това е първият пункт, който свързва област Смолян с гръцката част на Родопите.

В ЮЦР функционират 18 индустриални зони. Районът около Пловдив привлича значителен обем инвестиции, които водят и до ръст на заетостта. Тракия икономическа зона (ТИЗ) е един



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

от най-мащабните икономически проекти на България. Тя обединява шест индустриални зони. Досега тук са инвестирани над 1.1 млрд. евро.

Южен централен район е сред най-богатите на биоразнообразие райони в страната. В него попада голяма част от Национален парк „Централен Балкан“, част от Национален парк „Рила“ и целият масив на Родопите. Тук са и 44% от защитените зони в екологичната мрежа Натура 2000 за страната. На територията на района се намират 11 природни резервата, 9 поддържани резервата, 155 защитени местности и 98 природни забележителности.

Към 31.12.2011г. населението на района е 1 471 107 души, или 20,07% от населението на страната. Гъстотата на населението е 65,7 души на км², равна на средната за страната – 65,6 души на км². С най-висока гъстота на населението е област Пловдив – 114 д./ км², която е много над средната за страната, а с най-малка е област Смолян – 37,7 км². Между преброяванията на населението от 2001 г. и 2011 г. се наблюдава намаляване на неговия брой във всички области (отрицателен естествен прираст от -4,9%).

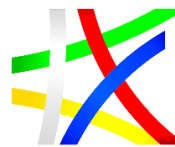
Степента на урбанизацията на района е 66,7% – по-ниска от средната за страната (72,5%) към 31.12.2011 г. Градските центрове на територията на района са 54. В ЮЦР се намира вторият по големина град в страната, който е с национално и международно значение – Пловдив, с население от 368 523 д. Останалите областни градове са с население: Хасково (77 481 д.), Пазарджик (77 050 д.), Кърджали (49 271 д.) и Смолян (30 898 д.). Други по-големи градове в района са: Асеновград (52 935 д.), Димитровград (40 011 д.), Велинград (24 829 д.) и Карлово (24 347 д.).

Коефициентът на икономическа активност на населението на 15 и повече навършени години е около 50%. По този показател ЮЦР е под средните стойности за страната (51,3%). С най-висок коефициент на икономическа активност са областите Смолян и Пазарджик (с нива над средните за страната), а с най-нисък е област Кърджали.

Заглавието на проекта **„БЪДЕЩЕТО Е ВЪВ ВАШИ РЪЦЕ“** насочва вниманието към прилагането на реалистичен подход: **първо** в анализирането на получената информация от респондентите на анкетите и интервютата в социологическото проучване, проведено в Дейност



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

1 по проекта (Проучването е направено в периода април-май 2019 г. и обхваща 5-те областни администрации, 51 (от 58) общински администрации и 503 граждани на територията на Южен централен район); правилното осмисляне на тази информация и формулирането на ясни заключения и изводи; **второ** – на базата на тези заключения и изводи да се предприемат целенасочени мерки, инициативи и действия насочени към синхронизиране на националните и регионалните приоритети за постигане на балансирано развитие на областите и общините, разширяване на териториалното сближаване, междурегионално, трансгранично и транснационално сътрудничество.

Получените отговори на въпросите за количественото ангажиране на гражданите в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на регионалната политика в настоящия програмен период и разнообразните предложения за подобряване качеството и ефективността на взаимодействието с гражданите през следващия програмен период са анализирани и оценявани съобразно конкретната специфика на отделната административно-териториална единица – област, голяма община - център на областта, средно голяма община, разположена в пространствена ос на свързаност и обмен на хора, стоки и услуги, или периферна, трудно достъпна община, с намаляващо и застаряващо население, където възможностите за ангажиране на гражданите в провеждането на регионалната политика изискват специфичен, съобразен с конкретните дадености подход.

Това групиране е свързано с постановките на Националната концепция за пространствено развитие на България за периода 2013-2025 г., която създава пространствен модел за комплексно, интегрално планиране, осигуряващо хармонично единство на социално, икономическо, екологично и устройствено планиране. Неговите основни елементи – части на макространствената структура са: централни силно урбанизирани и периферни, слабо урбанизирани територии, включително – природни, неурбанизирани територии; полюсите и осите на развитие, природните и културни ценности от национално значение.

Центрове и оси на пространствено развитие

При определянето на значението на населените места като центрове на развитие е възприета йерархичната структура на градовете-центрове в Националната концепция за пространствено развитие (2013-2025). На територията на ЮЦР има само един голям град от второ ниво – Пловдив, с национално/транснационално значение, според европейската класификация на урбанистични ядра (FUA). Градове от трето ниво, средни градове-центрове с регионално



значение са областните центрове: Пазарджик, Смолян, Кърджали, Хасково. Други средни градове са Карлово, Асеновград, Димитровград. Градовете от четвърто ниво - малки градове с микрорегионално значение са: **в Област Пазарджик 5 града:** Панагюрище, Септември, Велинград, Ракитово, Пещера; **в Област Пловдив 6 града:** Сопот, Хисаря, Раковски, Стамболийски, Садово, Първомай; **в Област Кърджали 3 града:** Момчилград, Крумовград, Кирково; **в Област Хасково 2 града:** Харманли, Свиленград; **в Област Смолян 2 града:** Златоград и Девин. Пето ниво са много малки градове и села - центрове на общини. Главните оси на урбанизация на района са свързани с основните европейски транспортни коридори (ЕТК), както следва: **главна ос северозапад-югоизток:** София - Пловдив - Хасково - Свиленград и **второстепенни оси - север-юг:** 1) В. Търново - Ст. Загора - Димитровград - Хасково - Кърджали - Маказа и 2) Пловдив - Асеновград - Смолян. Пространственото развитие на района е доминирано от мощната инфраструктура на автомагистрала „Тракия“, с отклоненията на юг от Хасково - автомагистрала „Марица“ и бъдещото трасе Русе - В. Търново - Кърджали - Маказа.

Урбанизационни коридори и оси на развитие са:

- Междурегионални: Карлово - Казанлък; Хасково - Димитровград - Стара Загора;
- Вътрешно регионални - между областни: Садово - Пловдив - Пазарджик - Септември - Белово;

Урбанизационните групи са:

- Междубластни: Пловдив - Пазарджик;
- Вътрешно областни: Кърджали - Ардино - Момчилград; Рудозем - Мадан - Златоград; Сопот - Карлово;

Урбанизационните ядра (агломерация) са:

- Пловдив - Асеновград - Куклен - Садово - Марица - Родопи;
- гравитиращите към Пазарджик - Белово - Септември.

Агломерационните двойци (близко разположени градове с активни социално-икономически връзки и ежедневни трудови пътувания, с активен обществен транспорт) са:

- Хасково - Димитровград;
- Любимец - Свиленград;
- Харманли - Симеоновград.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Агломерационните процеси са свързани на първо място с трудовите пътувания, но също така и с пътуванията, свързани с обучение, обслужване и в определени случаи с диференциацията на средите за обитаване и отдих.

Потенциалите за териториално развитие на ЮЦР са в няколко насоки:

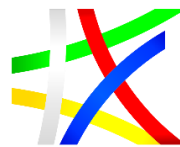
- Развитие на пътната, железопътната, комуникационната и инфраструктурните мрежи чрез предстоящи големи инфраструктурни проекти на национално ниво;
- Рационално използване на недостатъчно реализирания потенциал на среди със съхранено биоразнообразие, с концентрация на културни ценности и минералните води на региона като ресурс за развитие на клъстер туризъм;
- Стимулиране на развитието на градските центрове от второ и трето и някои от 4-то ниво като основни генератори на растеж;
- Подкрепа за развитие на градски центрове от четвърто ниво и стабилизирането им като опорна мрежа за развитието на периферните, гранични и планински райони, за снижаване на вътрешнорегионалните различия.

Основен стимул за бъдещо развитие по основните урбанизационни оси на района са сравнително добре изградената транспортна инфраструктура - европейски транспортни коридори № 4, № 8 и № 9, като пътна и ж. п. инфраструктура. Това от своя страна ще доведе до активизиране на социалните и икономическите връзки с градските центрове от 3-то и 2-ро ниво по брой и честота, а така също ще намали времето за транспортната достъпност. Изграждането на т. нар. „Южна хоризонтала“ по направление Петрич - Бургас ще подобри възможностите за използване на местния потенциал за развитие и ще подпомогне регионалната икономика и туристическата достъпност в периферните зони на ЮЦР. Направление Петрич - Смолян - Кърджали - Ивайловград - Бургас ще подобри значително свързаността на крайграничните общини и ще благоприятства възможностите за отварянето на ЮЦР към Гърция и Турция, което дава възможност за активно трансгранично сътрудничество.

Анализът на спецификата на отделните общини в ЮЦР от гледна точка на предпоставките, проблемите, пречките и предизвикателствата пред активното включване на гражданите в процесите на разработване, изпълнение и наблюдение на основните стратегически и планови документи за провеждане на регионалната политика се аргументира със съществуващото състояние на урбанизацията, управлението и самоуправлението, развитието на отделните сектори от социалната и икономическата сфера, културата, демографската структура,

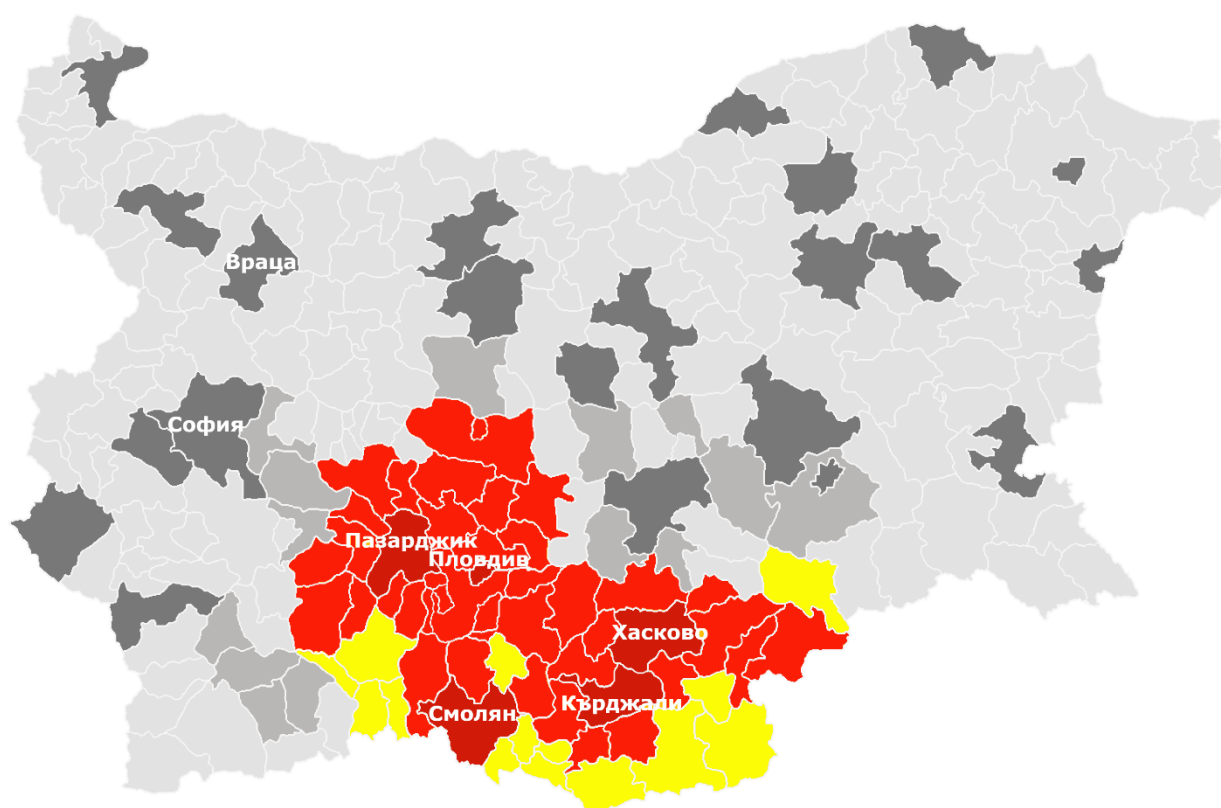


ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

инфраструктурите, достъпа до информация и другите области, обуславящи обществените отношения в региона. Тази аргументация се базира на фактите и тенденциите, произтичащи от докладите по Дейности 1 и 2 на проекта. Произтичащите заключения и изводи се извеждат от гледна точка на администрацията и съответно на гражданите и заинтересованите страни. Препоръките се формулират от гледната точка на експертите, включени в настоящето проучване.

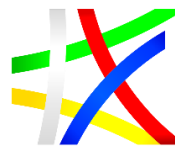


ГРУПА 1: Общини, центрове на области, формиращи агломерационни ареали със съседни общини

В ГРУПА 1 са включени общини, чиито общински центрове (градовете Кърджали, Пазарджик, Пловдив, Смолян и Хасково) са центрове на съответните области, формиращи Южен централен район. Там са разположени областните администрации. В тези градове заседават Областните



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

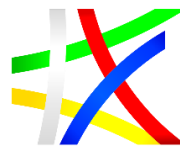
съвети, и на ротационен принцип - Регионалният съвет за развитие. Тези градове са седалище на редица деконцентрирани структури от изпълнителната и съдебната власти на национално ниво. Тук са разположени основните културни институции в региона, университетските центрове, медийни центрове (преса, радио и телевизия). В тези градове са регистрирани и повечето от неправителствените и гражданските организации, тук са областните представителства на браншови и синдикални организации. Това са общините, в които се осъществяват структуроопределящите за региона дейности на бизнеса и на голяма част от заинтересованите страни. Тук са съсредоточени: експертния потенциал, общности на предприемчиви и креативни млади хора, иновативни практики. Тези специфични характеристики на петте общини – центрове на области оказват пряко и косвено въздействие върху информирането, мотивирането, активирането и самото гражданско участие и партньорство с местните власти и останалите заинтересовани страни. В тези общини инициативата за формиране на партньорства произтича основно от областните управи, други деконцентрирани структури на държавната власт и общинските администрации. Те целенасочено търсят партньорите си в граждански и неправителствени организации, браншови организации, научни и експертни структури и академични среди, представители на доминиращ бизнес. В целия процес медиите играят значителна роля. Характерно за тези големи, централни общини е, че масовото участие на гражданите, неорганизирано в граждански структури, е по-слабо изразено в процесите на разработване и мониторинг на регионалните политики. В големите градове съществува отчуждение между хората и институциите, недоверие и неразбиране на посланията. Социалните мрежи се използват масово, но там съществува голяма възможност от целенасочено разпространяване на невярна/едностранчива/провокативна информация. Обобщено казано, истинското гражданско участие в големите общини и градски центрове не е спонтанно и ефективно. Тук изявите на партньорство се осъществяват от представители на заинтересованите страни, включително НПО в организирани по закон обществени и експертни съвети, консултации, конференции, обществени форуми и други. Водещи в организацията на тези инициативи обикновено са местните власти, които в повечето случаи се ограничават до формално изискваните от закона процедури и действия за участие на гражданите в процеса на вземане на решенията. Ролята на браншовите организации и бизнеса не винаги е спонтанна и диалогична по отношение на самите граждани.



ГРУПА 2: Общини, гравитиращи към областни центрове по направление на урбанизационните оси и общини, стабилизираща опорна мрежа на развитието и стимул за периферните общини

В ГРУПА 2 са обединени два типа общини, характеризирани в концептуалните разработки за планиране на пространственото (териториално-устройственото) развитие. Това са общините, гравитиращи към областни центрове по направление на урбанизационните оси и общини, стабилизираща опорна мрежа на развитието и стимул за периферните общини. По отношение на анализа на подходите и спецификата на гражданското участие, тези общини имат общи характеристики. Те са най-много на брой и най-представителната група общини, отразяваща състоянието не само в ЮЦР, но и в цялата страна. Тук местните власти и общинските администрации, както и структурите от националното ниво на управление взаимодействат с представителите на гражданите, заинтересованите страни и бизнеса следвайки преди всичко изискванията на нормативните актове, но често прилагат специфични традиционни форми на участие, като фестивали, читалищни инициативи и др. Интересът е преимуществено насочен към разработването и прилагането на общинските планове за развитие и почти никакъв към областните стратегии.

ГРУПА 2 е най-голямата група от общини – обхваща най-голяма територия и най-голяма част от населението на района. Общините, гравитиращи към областните центрове по направление на урбанизационните оси имат сродни характеристики с тях. Ежедневната обмяна на хора, стоки и услуги прави хората информирани за общите проблеми и предизвикателства. Гражданите търсят сближаване и сътрудничество между местните власти и това ги кара да правят съпоставки и да предявяват конкретни изисквания към общинските администрации. Общините, които формират стабилизираща опорна мрежа на развитието и стимул за периферните общини са най-масовият представител на типичната българска община. Тук има голям стремеж за утвърждаване на местната специфика, съществуват инфраструктурни и социални проблеми, намаляване и застаряване на населението. Характерно за тези общини е, че не търсят възможности за сътрудничество по между си за взаимно предоставяне на услуги. Напротив, съществува съперничество и често противопоставяне между съседни общини, които с общи усилия биха могли да преодолеят много проблеми. Интересно е, че това съперничество е дълбоко вкоренено в местните общности и то произлиза преди всичко от традиционно формирани отношения, които промените в обществения живот и информационните технологии



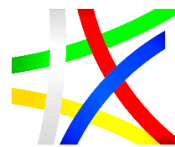
не могат да променят. В тази група инициативата за партньорства и взаимопомощ между общинските власти и гражданите е по-непосредствена. Формалните и неформалните подходи са балансирани. Местният патриотизъм е голям двигател, но понякога хората не осъзнават, че е и голяма пречка за развитието, когато се пренебрегват възможностите за сътрудничество между съседни общини.

ГРУПА 3: Периферни общини със сложни демографски проблеми и нужда от целенасочена подкрепа

В ГРУПА 3 са обединени периферни общини със сложни демографски проблеми и нужда от целенасочена подкрепа. Това са малко на брой общини: Кирково и Крумовград в област Кърджали; Сърница и Батак в област Пазарджик; Лъки в област Пловдив; Доспат, Борино, Рудозем, Неделино и Златоград в област Смолян и Маджарово, Ивайловград и Тополовград в област Хасково. Това са общини, отдалечени от урбанизационните центрове и оси на развитие; сравнително големи по територия с множество малки населени места, трудно достъпни със сериозни проблеми в инфраструктурите, социалната сфера и услугите. Най-сериозни са демографските проблеми, свързани с миграцията, обезлюдяването и застаряващото население. Същевременно тези общини притежават безценни природни ресурси, чиято стойност ще продължава да расте и вероятно да привлича хора, които се стремят към природосъобразен начин на живот, свързан със земята и умеят да упражняват високо квалифицирани нови професии - дистанционно чрез информационните технологии или да предоставят туристически услуги с високо качество. В тези общини връзката между местната власт, администрацията и хората е жива и непосредствена. Хората се познават и общуват ежедневно помежду си. Особено важна фигура в осъществяването на диалога между гражданите, частните стопани (предприемачи) и местната власт (общината) има кмета на населеното място (селският кмет). За своите съселяни той олицетворява властта, а за местната власт, той представлява хората от съответното населено място. Той познава реалното състояние и нуждите на хората и следва да заема достойно място в процеса на вземане на решенията за формиране и реализиране на регионалната политика на местно ниво. В тези общини особено ефективни форми на привличане на гражданския интерес са неформалните, спонтанни, традиционни граждански инициативи, базирани на приятелски, съседски отношения и търсещи конкретни, практически решения в интерес на всички. Тук доброволното участие на хората се практикува често;



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

празниците, религиозните традиции, земеделският труд са среда за формиране на идеи и сдружения за партниране с местната власт. Разбира се, информационното обезпечаване и съвременните технологии са необходима предпоставка за обогатяване на обществения живот по тези периферни общини – преди всичко за задържане и реализиране на младите хора по родните места.

2. Областите в Южен централен район (кратка информация за всяка от 5-те области – Кърджали, Пазарджик, Пловдив, Смолян, Хасково)

ОБЛАСТ КЪРДЖАЛИ: Площ 3 209,1 km²;

Население 152 873 души (2018 г., НСИ); 47,6 души/km²

Общини 7; Населени места 468 (5 града и 463 села, ГРАО);

Официален сайт www.kj.government.bg



Кърджали е сред областите с най-нисък брутен вътрешен продукт на човек от населението в страната. Доходите продължават да са сравнително ограничени. Коефициентът на безработица е един от най-ниските в страната, но това е продиктувано от слабата активност на пазара на труда. Силно е влошена образователна структура на работната сила. Бизнес и инвестиционната активност продължават да са на ниско ниво.

Кърджали е сред областите с по-бавно обезлюдяване. Резултатите на зрелостниците на матурите в областта са значително по-слаби от средните за страната. В областта има остър недостиг на общо практикуващи лекари. Окръжният съд в Кърджали е слабо натоварен, което резултира в относително бързо правораздаване. Кърджали е областта с най-нисък относителен брой на регистрираните престъпления. Кърджали е сред областите с най-нисък дял на населението в селища с обществена канализация. Същевременно през 2016 г. Кърджали заема челното място в страната като областта с най-ниско замърсяване на въздуха с въглероден диоксид и най-малко отпадъци. Културният живот в областта не е интензивен.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

ОБЛАСТ ПАЗАРДЖИК: Площ 4 458 km²;

Население 255 479 души (2018 г., НСИ); 57,3 души/km²

Общини 12; Населени места 118 (13 града и 105 села, ГРАО);

Официален сайт www.pz.government.bg



Пазарджик е единствената област, в която през 2016 г. брутният вътрешен продукт на човек от населението намалява. Въпреки това, доходите и заплатите в областта продължават да нарастват стабилно, но остават по-ниски от средните за страната. През 2017 г. пазарът на труда бележи напредък. Бизнес и инвестиционната активност в областта е сравнително ниска. Гъстотата на пътната мрежа е по-малка, както и дялът на автомагистралите и първокласните пътища, но качеството на пътната настилка е по-добро. През 2018 г. всички ставки на местните данъци остават непроменени в общините от областта. Самооценките на местната администрация за развитието на електронно правителство и за предоставянето на услуги на „едно гише“ нарастват леко през 2018 г., но остават по-ниски от средните за страната.

Застаряването на населението на областта следва общата тенденция в страната, а причината за това е едновременно намаляване на раждаемостта и изселване от областта. Дяловете на отпадналите от основното и средното образование остават сравнително високи. Представянето на зрелостниците на матурата по български език и литература през 2018 г. отново намалява и все повече се отдалечава от средния успех в страната. Сравнително добрата осигуреност с лекари и големият брой на болничните легла са обвързани със сравнително висок (и увеличаващ се) брой на преминалите болни за лечение. Замърсяването на въздуха с въглероден диоксид в областта е сравнително ниско, а образуваните битови отпадъци са повече от средните за страната. Културният живот в областта не е особено интензивен.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

ОБЛАСТ ПЛОВДИВ: Площ 5 973 km²;

Население 668 334 души (2018 г., НСИ); 111,2 души/km²

Общини 18; Населени места 212 (18 града и 194 села, ГРАО);

Официален сайт www.pd.government.bg



Брутният вътрешен продукт на човек от населението в област Пловдив продължава да нараства и е шестият най-висок в страната. Ръстът му изпреварва средния за страната. Бързият ръст е съпроводен и със сравнително голямо увеличение на заплатите и доходите в областта. Повишението на икономическата активност през 2017 г. е съпроводено едновременно от изстрелване на заетостта до рекордни нива и значително намаление на безработицата. Бизнес и инвестиционната активност в област Пловдив е добра. Пътищата в областта са със сравнително добро качество. Подобно на тенденциите в повечето икономически развити области нивото на местните данъци и такси в област Пловдив е високо. Самооценките на местната администрация за развитието на електронното правителство и предоставянето на услуги на „едно гише“ намаляват през 2018 г. и отново са по-ниски в сравнение със средните за страната.

Общото застаряване на населението в страната не подминава и област Пловдив, въпреки че не е толкова дълбоко. За първи път зрелостниците в областта имат по-нисък от средния резултат на матурата по български език и литература през 2018 година. Сравнително високият брой на лекари и легла в местните болници обясняват защо именно Пловдив е областта с най-висок относителен брой на преминалите за лечение болни. Сравнително високата степен на урбанизация и гъстота на населението в областта обяснява относително добрата свързаност с обществена канализация и с пречиствателни станции за отпадъчни води. Замърсяването на въздуха е сравнително ниско, но областта е на първо място по относителен обем на образуваните битови отпадъци. Местните кина се радват на висок интерес. През 2019 г. Пловдив е европейска столица на културата.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

ОБЛАСТ СМОЛЯН: Площ 3 193 km²;

Население 105 421 души (2018 г., НСИ); 33 души/km²

Общини 10; Населени места 240 (8 града и 232 села, ГРАО);

Официален сайт www.sm.government.bg



Брутният вътрешен продукт на човек от населението в област Смолян продължава да нараства, но по този показател областта изостава спрямо средните стойности за страната. Същевременно заплатите и доходите в областта нарастват значително. През 2017 г. Смолян е областта с най-висока икономическа активност, която е съпроводена едновременно с нов ръст на заетостта и намаление на безработицата.

През 2016 г. в областта се наблюдава сериозен ръст на разходите за придобиване на дълготрайни материални активи. Местоположението на област Смолян в покрайнините на страната и в планински район определят недобрата свързаност. Усреднените ставки на местните данъци и такси в общините в област Смолян остават сравнително ниски. Самооценките на администрацията за развитието на електронното правителство и предоставянето на услуги на „едно гише“ в областта остават по-ниски от средните за страната. Смолян продължава да е сред областите с най-влошена демографска картина. Причина за това е както ниската раждаемост, така и изселването от областта. Смолян е областта с най-нисък дял на отпадналите и с най-висок относителен брой на преподавателите в основното и средното образование. Резултатите на матурата по българските език и литература през 2018 г. пък отново поставят областта веднага след столицата. Относителният брой на общо практикуващите лекари в областта е съизмерим със средния за страната през 2017 г., но броят на лекарите от водещите специалности остава сравнително нисък. Смолян е сред областите с най-нисък относителен брой на регистрираните престъпления и най-висок дял на тяхната разкриваемост. Значително по-ниско от средното за страната е нивото на замърсяване на въздуха. Културният живот в област Смолян не е особено интензивен.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

ОБЛАСТ ХАСКОВО: Площ 5 543 km²;

Население 228 141 души (2018 г., НСИ); 41,2 души/km²

Общини 11; Населени места 261 (10 града и 251 села, ГРАО);

Официален сайт www.hs.government.bg



Брутният вътрешен продукт на човек от населението в област Хасково продължава да нараства, но ръстът е сравнително нисък и по този показател областта изостава значително от средните стойности за страната. Наред с брутният вътрешен продукт, заплатите и доходите в областта също нарастват. Намалението на икономическата активност през 2017 г. е съпроводено от значително намаляване на безработицата.

Развитието на пазара на труда е ограничено от влошената образователна структура на населението. Бизнес и инвестиционната активност в област Хасково остават сравнително ниски. Достъпът и използването на интернет в областта остават близки до средните за страната. И през 2018 г. местните данъци и такси са сравнително високи. Хасково продължава да е сред областите с най-ниско покритие на кадастъра.

Застаряването на населението в област Хасково следва общите тенденции в страната, въпреки че демографската картина в областта се влошава с по-бързи темпове. Представянето на зрелостниците от областта на матурата по български език и литература през 2018 г. е сравнително ниско. През 2017 г. в областта се забелязва още по-голям недостиг на лекари, а легловата база остава сред по-ограничените в страната. Натовареността на окръжния съд в област Хасково е съизмерима със средната за страната, но правораздаването е сравнително бързо. Броят на регистрираните престъпления срещу личността и собствеността в областта остава сравнително нисък, а разкриваемостта им – висока. Замърсяването на въздуха в областта с въглероден диоксид е двойно по-ниско от средното за страната. Значително по-малко са и образуваните битови отпадъци. Културният живот в областта е сравнително слабо интензивен.



3. Групиране на общините по области

3.1. Групи общини в област Кърджали

(Население 152 873 души в 7 общини; 5 града; 463 села)



Община Кърджали е център на област и формира агломерационен ареал с общините Черноочене, Ардино и Момчилград

Общините Черноочене и Момчилград гравитират към областния център по направление на урбанизационна ос на ЕТК 9, а **Общините Ардино и Джебел** са част от стабилизиращата опорна мрежа приобщаваща периферните общини

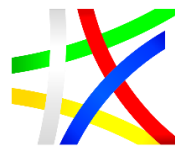
Общините, Кирково и Крумовград са включени в групата на периферните общини със сложни демографски проблеми и нужда от подкрепа

ПЪРВА ГРУПА: *Община Кърджали, център на област.* <https://www.kardjali.bg/bg/> Площ 574.742 km². Населението на общината е 68 727 души¹. Това население живее в гр. Кърджали и още 117 села. Община Кърджали формира агломерационен ареал с общините Черноочене, Ардино и Момчилград.

ВТОРА ГРУПА: *Общините Черноочене и Момчилград* гравитират към областния център по направление на урбанизационна ос на ЕТК 9, а *Общините Ардино и Джебел* са част от стабилизиращата опорна мрежа приобщаваща периферните общини. Общото население в тази група общини е 45 811 души. Това население живее в три града (Ардино, Джебел и Момчилград) и в 195 села.

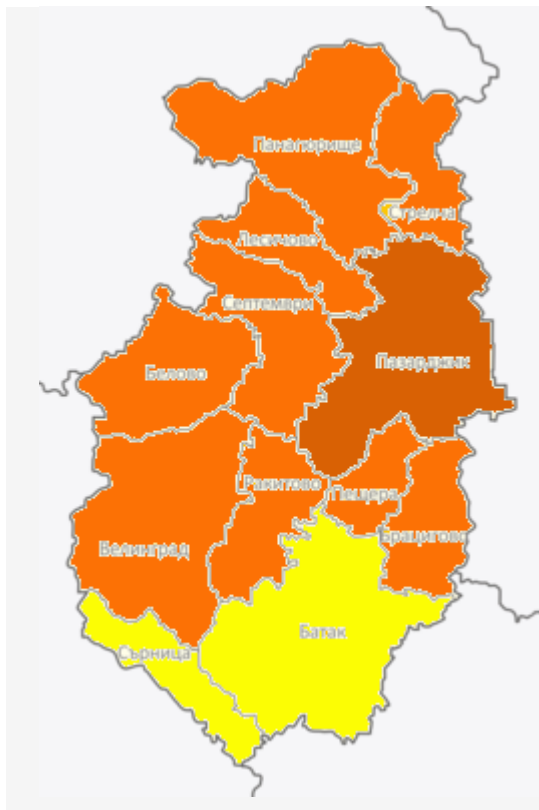
ТРЕТА ГРУПА: *Общините Кирково и Крумовград* са включени в групата на периферните общини със сложни демографски проблеми и нужда от подкрепа. Общото население в тази група общини е 38 335 души. Това население живее в един град (Крумовград) и в 151 села.

¹ Използвани са данни на Национален статистически институт за 2018 г. (<http://www.nsi.bg/bg/>)



3.2. Групи общини в област Пазарджик

(Население 255 479 души в 12 общини; 13 града; 105 села)



Община Пазарджик е център на област и формира агломерационен ареал с общините Панагюрище, Стрелча, Лесичово, Пещера и Септември.

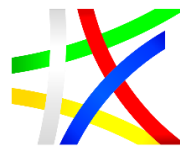
Общините Септември и Лесичово гравитират към областния център по направление на урбанизационната ос на ЕТК № 8 (магистрала „Тракия“). Лесичово е селска община, докато Септември има по-диверсифицирана икономика, а **общините Панагюрище, Стрелча, Белово, Велинград, Раkitово, Пещера и Брацигово** са част от стабилизиращата опорна мрежа приобщаваща периферните общини.

Общините, Сърница и Батак са включени в групата на периферните общини със сложни демографски проблеми и нужда от целенасочена подкрепа за инфраструктурна свързаност.

ПЪРВА ГРУПА: Община Пазарджик, център на област. <https://www.pazardzhik.bg/bg/>
Площ 636,72 km²; Населението на общината е 107 505 души. Това население живее в гр. Пазарджик и още 31 села. Община Пазарджик формира агломерационен ареал с общините Панагюрище, Стрелча, Лесичово, Пещера и Септември.

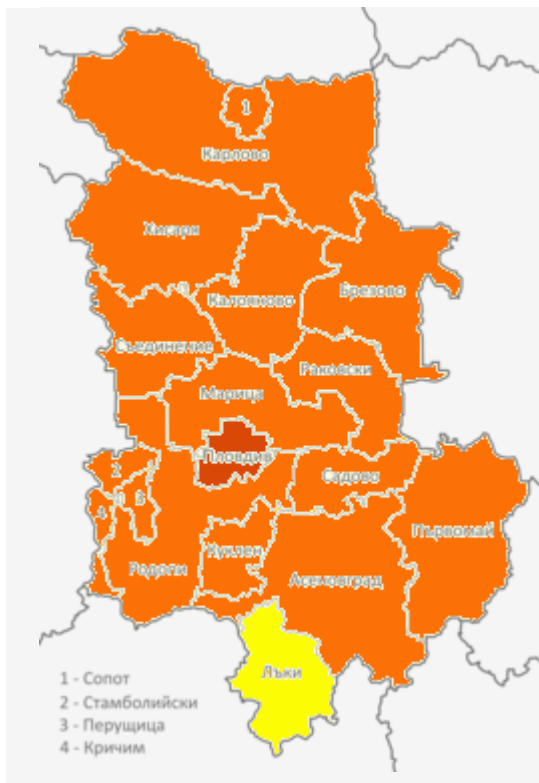
ВТОРА ГРУПА: Общините Септември и Лесичово гравитират към областния център по направление на урбанизационната ос на ЕТК № 8 (магистрала „Тракия“). Лесичово е селска община, докато Септември има по-диверсифицирана икономика, а **общините Панагюрище, Стрелча, Белово, Велинград, Раkitово, Пещера и Брацигово** са част от стабилизиращата опорна мрежа приобщаваща периферните общини. Общото население в тази група общини е 137 894 души. Това население живее в 10 града и в 69 села.

ТРЕТА ГРУПА: Общините Батак и Сърница са включени в групата на периферните общини със сложни демографски проблеми и нужда от подкрепа. Общото население в тази група общини е 10 080 души. Това население живее в два града (Батак и Сърница) и в 4 села.



3.3. Групи общини в област Пловдив

(Население 668 334 души в 18 общини; 18 града; 194 села)



Община Пловдив е център на област и формира агломерационен ареал с общините Марица, Родопи, Куклен, Асеновград и Съединение.

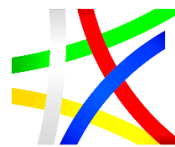
Общините Карлово, Хисар, Калояново, Марица, Съединение, Родопи и Асеновград гравитират към областния център по направление на урбанизационната ос Карлово - Пловдив - Асеновград - Смолян, а **Общините Сопот, Стамболийски, Кричим, Перущица, Брегово, Раковски, Куклен, Садово и Първомай** са част от стабилизиращата опорна мрежа приобщаваща периферните общини.

Община Лъки е включена в групата на периферните общини със сложни демографски проблеми и нужда от целенасочена подкрепа за инфраструктурна свързаност.

ПЪРВА ГРУПА: Община Пловдив, център на област. <https://www.plovdiv.bg/> Площ 101,98 km²; Населението на общината е 338 153 души. Това население живее само в гр. Пловдив. Община Пловдив формира агломерационен ареал с общините Марица, Родопи, Куклен, Асеновград и Съединение.

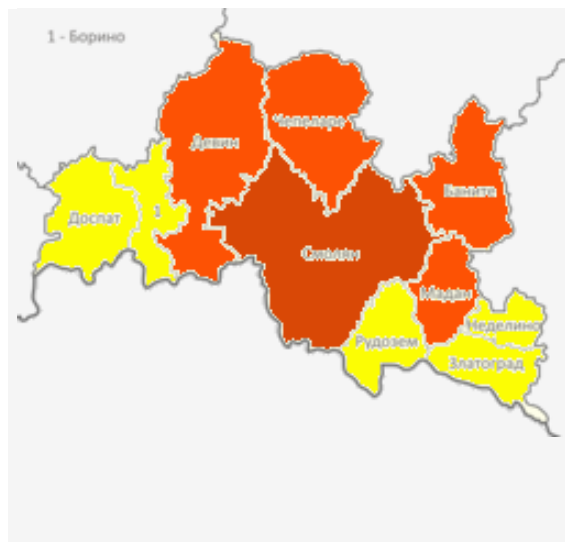
ВТОРА ГРУПА: Общините Карлово, Хисар, Калояново, Марица, Съединение, Родопи и Асеновград гравитират към областния център по направление на урбанизационната ос Карлово - Пловдив - Асеновград - Смолян, а **Общините Сопот, Стамболийски, Кричим, Перущица, Брегово, Раковски, Куклен, Садово и Първомай** са част от стабилизиращата опорна мрежа, приобщаваща периферните общини. Общото население в тази група общини е 318 910 души. Това население живее в 16 града и в 184 села.

ТРЕТА ГРУПА: Община Лъки е включена в групата на периферните общини със сложни демографски проблеми и нужда от подкрепа. Населението на тази община е 2 531 души. Това население живее в град Лъки и в 10 села.



3.4. Групи общини в област Смолян

(Население 105 421 души в 10 общини; 8 града; 232 села)



Община Смолян е център на област и формира агломерационен ареал с община Чепеларе

Община Чепеларе гравитира към областния център по направление на оста Карлово – Пловдив – Асеновград - Смолян, а **Общините Девин, Баните и Мадан** са част от стабилизиращата опорна мрежа, приобщаваща периферните общини.

Общините Доспат, Борино, Рудозем, Неделино и Златоград са периферни общини със сложни демографски проблеми и нужда от инфраструктурна свързаност.

ПЪРВА ГРУПА: *Община Смолян, център на област.* <https://www.smolyan.bg/> Площ 864,997 km²; Населението на общината е 36 475 души. Това население живее в гр. Смолян и още 85 села. Община Смолян формира агломерационен ареал с община Чепеларе.

ВТОРА ГРУПА: *Община Чепеларе* гравитира към областния център по направление на оста Карлово – Пловдив – Асеновград - Смолян, а *Общините Девин, Баните и Мадан* са част от стабилизиращата опорна мрежа, приобщаваща периферните общини. Общото население в тази група общини е 32 343 души. Това население живее в 3 града (Чепеларе, Девин и Мадан) и в 90 села.

ТРЕТА ГРУПА: *Общините Доспат, Борино, Рудозем, Неделино и Златоград* са периферни общини със сложни демографски проблеми и нужда от подкрепа. Населението на тези общини е 36 603 души. Това население живее в 4 града и в 57 села.



3.5. Групи общини в област Хасково

(Население 228 141 души в 11 общини; 10 града; 251 села)



Община Хасково е център на област и формира агломерационен ареал с общините Димитровград, Минерални бани, Симеоновград, Харманли и Стамболово.

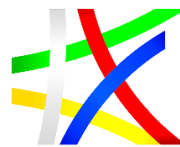
Общините Димитровград, Минерални бани, Харманли, Любимец и Свиленград гравитират към областния център по направление на урбанизационната ос на ЕТК № 10 (магистрала „Марица“), а **Общините Симеоновград и Стамболово**, са част от стабилизиращата опорна мрежа приобщаваща периферните общини.

Общините, Маджарово, Ивайловград и Тополовград са включени в групата на периферните общини със сложни демографски проблеми и нужда от целенасочена подкрепа за инфраструктурна свързаност.

ПЪРВА ГРУПА: *Община Хасково, център на област.* <https://www.haskovo.bg/> Площ 739,8 km²; Населението на общината е 86 611 души. Това население живее в гр. Хасково и още 36 села. Община Хасково формира агломерационен ареал с общините Димитровград, Минерални бани, Симеоновград, Харманли и Стамболово.

ВТОРА ГРУПА: *Общините Димитровград, Минерални бани, Харманли, Любимец и Свиленград* гравитират към областния център по направление на урбанизационната ос на ЕТК № 10 (магистрала „Марица“), а *Общините Симеоновград и Стамболово* са част от стабилизиращата опорна мрежа приобщаваща периферните общини. Общото население в тази група общини е 124 012 души. Това население живее в 6 града и в 127 села.

ТРЕТА ГРУПА: *Общините, Маджарово, Ивайловград и Тополовград* са периферни общини със сложни демографски проблеми и нужда от подкрепа за инфраструктурна свързаност. Населението на тези общини е 17 518 души. Това население живее в 3 града и в 88 села.



4. Проблеми, пречки и предизвикателства пред активното включване на гражданите в процесите на разработване, изпълнение и мониторинг на Областните стратегии за развитие

Направените по-горе кратки обобщения от проучванията на документите по Закона за регионално развитие на национално, регионално и областно ниво, аргументират групирането на общините в региона, като предпоставка за резултатно и ефективно осмисляне на отговорите на въпросите от анкетите с гражданите и дълбочинните интервюта с представителите на областните и общинските администрации (проведени в Дейност 1 по проекта) за съставяне на реална картина на състоянието на гражданското участие в регионалната политика, открояване на постиженията и проблемите, и формулиране на препоръки за следване през новия планов период 2021-2027 г.

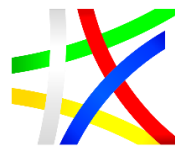
Проучването в Дейност 1 по проекта имаше за цел да изследва какви подходи прилагат областните и общинските администрации, за да ангажират гражданите в процесите по разработване, изпълнение и наблюдение на политиката за регионално развитие, в разработените през програмния период 2014-2020 г. Областни стратегии и Общински планове за развитие, и свързаните с тях Междинни оценки за определяне на ефективността и ефикасността по отношение на постигнатите резултати спрямо поставените цели и приоритети. Събраната информация служи сега за извършване на анализ и формулиране на препоръки за подобряване на гражданското участие в процесите на разработване, изпълнение и мониторинг на регионалната политика през следващия програмен период 2021-2027 г.

Областната стратегия за развитие определя средносрочните цели и приоритети за развитие на областта, както и стратегическите насоки за разработване на Общинските планове за развитие. Тя се разработва в съответствие с Регионалния план за развитие и Регионалната схема за пространствено развитие на района от ниво 3 (област). Стратегията съдържа:

- анализ на икономическото и социалното състояние на областта;
- целите и приоритетите за развитие на областта за определен период;
- обща оценка на необходимите ресурси за постигане целите на стратегията;
- териториалния обхват на районите за целенасочена подкрепа;
- мерките и средствата за реализация на дейности в районите за целенасочена подкрепа;
- насоки и мерки за развитие на териториалното сътрудничество;



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

- критериите за оценка на изпълнението на стратегията;
- стратегически насоки за разработване на целите и приоритетите на общинските планове за развитие;
- *описание на необходимите действия за прилагане принципа на партньорство и осигуряване на информация и публичност.*

Областната стратегия за развитие създава предпоставки за: разбиране от страна на гражданите за тенденциите на бъдещото развитие; изграждане на обща визия и консенсус на общността, чрез съгласуване инициативите на различните нива; укрепване на партньорствата между органите на управление, бизнеса и неправителствения сектор за решаване на важни регионални проблеми.

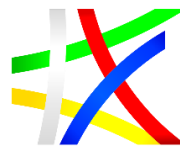
Участието на гражданите при разработването, изпълнението, наблюдението, контрола и оценката на Областните стратегии за развитие за периода 2014-2020 в обхвата на Южен централен район включва представители на всички заинтересовани страни – държавни институции, икономически и социални партньори, образователни и културни институции, неправителствени организации и граждани, имащи отношение към развитието района.

Включването на гражданите и заинтересованите страни в планирането и програмирането преминава през няколко важни етапа: информиране, консултиране, вземане на съвместни решения, изпълнение на решенията (съвместни действия), наблюдение и оценка.

Тук е направен анализ на прилагане на принципа за партньорство и осигуряване на информация и публичност, както и на проблемите, пречките и предизвикателствата пред активното включване на гражданите в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на регионалните политики (в частност на Областните стратегии за развитие) в областите Кърджали, Пазарджик, Пловдив, Смолян и Хасково.

Ефективното стратегическо планиране на областно ниво се основава на отворен и прозрачен процес с широко включване на гражданите и заинтересованите страни във всичките му етапи. Подходът за осъществяване на този процес може да бъде формален и неформален:

- ***При формалния подход гражданското участие и взаимодействието на управляващите със заинтересованите страни се основава на законова регламентация*** – законът регламентира кой, как и къде може да участва, докъде се простират правата на участниците и какви административни действия ще предизвика тяхното участие;



- **При неформалния подход участието не е твърдо регламентирано и може да бъде структурирано и реализирано по различен начин** – в зависимост от условията, желанието и разбирането на управляващите и активността на гражданите – в този случай действията им се основават на партньорство и съвместно вземане на решения!

4.1 Проблеми, пречки и предизвикателства пред активното включване на гражданите в разработването на Областните стратегии за развитие

По време на разработването на Стратегията процесът на участие на гражданите, може да се раздели на три последователни фази – информиране, консултиране и вземане на съвместни решения:

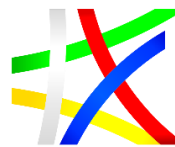
ИНФОРМИРАНЕ – основополагащ етап от процеса на планиране, който цели да информира хората за това, което предстои, и да ги насърчи да участват. Формите и начините за информиране могат да бъдат най-разнообразни:

- информационни срещи с гражданите и заинтересованите страни;
- пресконференции;
- публикации в медиите и в интернет;
- разпространение на бюлетини, листовки, брошури, плакати, транспаранти и др.;

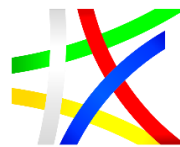
Тази фаза е решаваща за събуждане интереса от страна на гражданите към разработването на Областната стратегия за развитие, като един от основните инструменти за управление на местно ниво. На фазата на информиране трябва да се преодолеят основните проблеми и пречки за участие на гражданите и заинтересованите страни.

Големите предизвикателства тук са:

- **Недоверие и незнание, които породят незаинтересованост** от страна на гражданите: Гражданите, техните организации, бизнеса и заинтересованите страни не познават предназначението, смисъла и съдържанието на документа и своите законни права за участие в неговото разработване. Те не знаят, че по закон проектът на документа в процеса на неговата разработка се обсъжда с представители на гражданското общество и бизнеса. Изпитват недоверие, че тяхното мнение може да бъде зачетено и техните предложения могат да бъдат отразени в съдържанието на документа. На места гражданите трябва да бъдат убеждавани, че нещо ги засяга лично, за да вземат участие в обсъждането му.



- **Разочарование от личен опит и лоши практики в предоставянето на услуги** от страна на администрацията:
- **Липса на обратна връзка в процеса на диалог** между администрацията, гражданите и заинтересованите страни: Няма създаден механизъм за обратна връзка (приемане и обработване на предложения от гражданите, бизнеса и НПО по отношение на регионалната политика). Гражданите могат да задават въпроси, или да изказват мнения, но тази възможност практически не се използва. Гражданите не проявяват активност, защото не получават адекватно отношение и съпричастност към проблемите, които ги вълнуват. Очевидно трябва да се търсят други форми на комуникация.
- **Незадоволителна политика за информация и публичност** от страна на администрациите: Дейността на администрацията по отношение предоставяне на обществено достъпна информация за политиките и процесите на планиране и програмиране в рамките на областта се ограничават до формално изпълнение на законовите регламентации. По време на разработване проектът на областната стратегия не винаги се публикува на интернет страницата на областта и то за достатъчно дълго време, за да могат гражданите да разберат, че с прави такова нещо, да се запознаят с него, да го осмислят и да дадат качествени предложения. Често самата страница няма платформа за обратна връзка (форум за мнения и предложения от страна на гражданите) и не е посочен друг начин за приемане на обратната връзка. Не се използват и възможностите на платформата на Министерски съвет – Портал за обществени консултации, въпреки че е нормативно изискване – нито една областна администрация от ЮЦР не е публикувала междинната си оценка на www.strategy.bg
- **Няма специално изградена система за обработване на предложения от гражданите, бизнеса и НПО по отношение на регионалната политика.** Осигуряването на необходимата и своевременна информация и публичност на процеса на разработване, съгласуване и изпълнение на Стратегията за развитие се осъществява от председателя на областния съвет за развитие и представителите на общините в съответствие с техните компетенции. В процеса на наблюдение на изпълнението на Областната стратегия за развитие Областният съвет за развитие осигурява участието на органите на централната и местната власт, организации, физически и юридически лица, като се спазва принципът за партньорство, публичност и прозрачност.



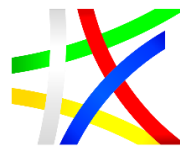
Общественият интерес от страна на гражданите и заинтересованите страни по отношение на Областната стратегия е пренебрежимо малък в сравнение с този към Общинските планове за развитие. При положение, че областната администрация не разпространява информация за процеса на разработване на стратегията за развитие на областта и не извършва контрол на нейното изпълнение, трудно може да се очаква информирано отношение и заинтересованост от страна на гражданите. Огромната част от тях не знаят за съществуването на този документ като инструмент за осъществяване на регионалната политика. Съвсем малко представители на заинтересованите страни имат действителен интерес към разработването и изпълнението на Областната стратегия и този интерес е свързан преди всичко с тяхната специфична експертиза и служебна ангажираност. Това е разбираемо, защото хората масово се интересуват от неща, които пряко засягат техните непосредствени интереси и които обикновено са предмет на разработка на Общинските планове за развитие. По този въпрос обществеността се нуждае от подходящо поднесена, разбираема за масовия потребител информация, която може да го стимулира да прояви активност в процеса на стратегическото планиране.

КОНСУЛТИРАНЕ – важен етап от планирането, в който гражданите и заинтересованите страни са поканени да коментират намерението на управляващите да осъществят процес на планиране и програмиране и да споделят мнения по предложения подход на работа. Подходящи форми и начини за консултиране са:

- работни срещи;
- фокус групи;
- граждански панели;
- активиращо проучване на мнения – интервюта;
- анкети;
- „гражданско жури“ и др.

Проблемите и предизвикателства, свързани с участието на гражданите и заинтересованите страни във фазата на консултиране на разработването на Областната стратегия, до голяма степен са отново свързани с информираността, мотивацията и заинтересоваността на участниците.

- **Липса на инициатива от страна на гражданите и бизнеса:** Практически всички възможни форми на участие зависят изключително от волята и инициативността на



администрацията. Много рядко се случва гражданска организация, или представители на бизнеса да организират работни срещи, фокус групи или граждански панел, на който да поканят представителите на областната управа да представят намеренията си и да чуят предложенията на гражданите.

- **Формално и кампанийно провеждане на консултации и допитвания до гражданите:** Общественият интерес от страна на гражданите по отношение на Областната стратегия е незначителен. Това е така, защото целите, приоритетите, мерките и конкретните проекти, залегнали в стратегията, не засягат непосредствените интереси на отделните граждани. Всъщност, като представители на заинтересованите страни, които имат действителен интерес към разработването и изпълнението на Областната стратегия, са само тези, които имат служебно задължение да участват в процеса, или други с конкретни бизнес мотиви и такива, ангажирани с предстоящи бизнес проекти на територията на областта. Всички те проявяват най-голям интерес във фазата на разработването на Стратегията. От страна на гражданските организации в етапа на разработка на стратегията интересът е фокусиран върху икономическо развитие и социална сфера. Отделните граждани се задоволяват с негодувание и критика в социалните мрежи, но не се чувстват мотивирани да участват. Очевидно това положение е изгодно за администрациите, защото те формално изпълняват нормативните изисквания за консултиране с гражданите, а липсата на конкретни резултати се прехвърля като вина на незаинтересованата общност на гражданите и бизнеса. Прави впечатление, че медиите не проявяват интерес за участие в организирани обществени дискусии, фокус групи и срещи. Бизнесът е представен основно от работодателските организации и по-големите фирми.
- **Няма действащ механизъм (система, платформа) за обработване на предложения от гражданите, бизнеса и НПО по отношение на регионалната политика:** Необходимо е всяка една от ключовите структури, ангажирани с регионалното развитие на областно ниво, активно да участват в процеса на наблюдение на изпълнението на Областната стратегия за развитие и оценка на постигнатия напредък. На областния управител е възложено задължението да координира и контролира изпълнението на Областната стратегия за развитие и на Регионалната схема за пространствено развитие на областта. Областният съвет за развитие съдейства за осигуряване на информация за изпълнението и оценката на Областната стратегия за развитие. В този процес следва активно да се включат Областните



съвети и постоянни комисии, които са създадени по въпросите на пространственото развитие, устройство на територията и строителство, на индустрията, транспорта и енергетиката, туризма и околната среда, здравеопазването, образованието и пазара на труда.

ВЗЕМАНЕ НА СЪВМЕСТНИ РЕШЕНИЯ – един от най-важните етапи в планирането, при който гражданите и заинтересованите страни работят съвместно с управляващите за формулиране на общи решения. На този етап се изисква включване на всички заинтересовани страни. Ефективни методи и подходи за вземане на решения са:

- публично обсъждане;
- кръгла маса;
- обществен форум;
- конференция на бъдещето;
- „планиране с участие – смесени работни групи“ и др.

В тази фаза, когато се разработва стратегията, практическят опит от работата в петте областни администрации посочва организиране на анкетни проучвания, фокус групи по проучване на определени секторни проблеми и приоритети. Обикновено това е момента, когато се организират обществени форуми за обсъждане на проекта на стратегията преди приемането ѝ от Областния съвет за развитие. По това време Стратегията се публикувана на интернет страницата на администрацията за запознаване на заинтересованите страни, които формират работните маси в работата на Обществения форум. За подготовката на ОСР администрацията организира събирането на информация за аналитичната част от работодателски организации, които като членове на Областния съвет за развитие, участват в приемането на проекта на ОСР. След приемането на Стратегията от ОСР се организира публично представяне на Стратегията и пресконференция с водещите медии в областта.

Проблемите и предизвикателства, свързани с участието на гражданите и заинтересованите страни във фазата на вземане на съвместни решения, са аналогични на предходните - отново свързани с информираността, мотивацията и заинтересоваността на участниците.

- **Ограничен интерес от страна на бизнеса и други заинтересовани страни.** Техните представители практически участват само като членове на Регионалния съвет за развитие и Областния съвет за развитие заедно с кметовете на общините, децентрализираните структури на централната власт, регионални и местни организации на бизнеса, здравни,



образователни, социални и културни организации, неправителствения сектор, организации на работодатели и работници. Това е формален подход, защото от една страна се изпълняват законовите разпоредби, но от друга на тези съвети не се осъществяват истински дискусии по съществуващата на провежданата регионална политика.

4.2 Проблеми, пречки и предизвикателства пред активното включване на гражданите в изпълнението на Областните стратегии за развитие

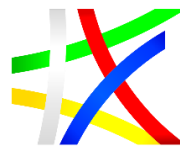
В процеса на изпълнение на Стратегията гражданите и останалите заинтересовани страни осъществяват съвместни действия за изпълнение на решенията. Това е етапът на изпълнението на съвместно взетите решения, в който управляващите и гражданското общество предприемат съвместни действия за реализирането на конкретни дейности или инициативи: обществено значими проекти, кампании в полза на околната среда, децата или хората с увреждания, подготовка на терени за зелени площи или залесяване, почистване на междублокови пространства, организиране на конференции, културни или спортни събития и др.

В процеса на изпълнението на Стратегията гражданският интерес е ограничен. Той е насочен предимно към възможностите за включване в партньорски проекти. Гражданите и останалите заинтересовани страни търсят различни форми на участие, съобразно техните компетенции и интереси, но това участие не е свързано с действието на целенасочена системно организирана работа от страна на администрацията. За съжаление не могат да се посочат значими инициативи и проекти под формата на Публично-частни партньорства.

Гражданите се ориентират предимно към реализацията на конкретните проекти, а те фигурират преди всичко в Общинските планове за развитие, които от своя страна са пряко свързани с целите, приоритетите и мерките, заложи в Областната стратегия. Интересите на гражданите и останалите заинтересовани страни за насочени преди всичко върху качеството на изпълнението на тези проекти, начина на финансиране, отчетността и спазването на сроковете. Аспектите на регионалната политика, които предизвикват най-голям интерес сред гражданите са състоянието на инфраструктурите и жизнената среда, както и създаването на работни места и намаляване на миграцията и свързаното с нея обезлюдяване на селата.

Формите на гражданско участие в изпълнението на Областните стратегии са:

- изпълнение на частни бизнес проекти или проекти за ЮЛНЦ (юридическо лице с нестопанска цел);



- ПЧП (публично-частно партньорство), включително концесии;
- партньорски проекти с областна или общинска администрация.

4.3 Проблеми, пречки и предизвикателства пред активното включване на гражданите в наблюдението на Областните стратегии за развитие

Съществуващата гражданската активност се изразява в споделяне на мнения (критики, похвали, предложения, оценки) в социалните мрежи; разпространение на публикации от граждански организации или физически лица на критични материали и предложения в местните медии; организиране на публични изяви - фестивали, празници, протести, митинги по повод провежданата регионална политика. Гражданските организации и хората рядко се опитват да упражняват контрол доколкото властите се съобразяват с направените от тях предложения.

Аспектите на регионалната политика, които предизвикват най-голям граждански интерес, са:

- Преодоляването на различията между център и периферия;
- Състоянието на инфраструктурите и жизнената среда;
- Опазването на природата, рециклиране на отпадъците;
- Възобновяеми енергийни източници;
- Социални неравенства и етническо противопоставяне;
- Опазване на културното наследство и местните традиции;
- Стимулиране на местната икономика, малкия бизнес и селското стопанство;
- Създаване на работни места и намаляване на миграцията и обезлюдяването на селата.

Използваните форми на гражданско участие в наблюдението са:

- Анкета, публикувана на интернет страницата на администрацията;
- Анкета, оставена за попълване в Центъра за обслужване на граждани;
- Анкета, изпратена на е-мейлите на заинтересовани страни – бизнес организации и юридически лица с нестопанска цел;
- Анкетно проучване, проведено от анкетър;
- Работна група за наблюдение на Областната стратегия или Общинския план за развитие.

Малка част от Областните администрации организират разработването на междинните оценки, съгласно изискванията на Правилника за прилагане на Закона за регионалното развитие и



Методическите указания на МРРБ. Участието на гражданите се ограничава само до техните представители – редовни членове на Областния съвет за развитие. Няма данни за организирана работна група с участието на граждани, създадена специално да упражнява мониторинг и контрол на дейностите по реализацията на Стратегията.

5. Проблеми, пречки и предизвикателства пред активното включване на гражданите в процесите на разработване, изпълнение и наблюдение на Общинските планове за развитие

Общинският план е основен инструмент за управление и координирани действия между всички заинтересовани страни на местно ниво. Законът за регионалното развитие и Правилникът за неговото прилагане регламентират партньорството, публичността и прозрачността като важни предпоставки на разработването и реализацията на ОПР. Кметът на общината и Общинският съвет са органите, които осигуряват информация и публичност за дейностите по ОПР. Тук са анализирани проблемите, пречките и предизвикателствата от гледна точка както на общинската администрация, гражданите и заинтересованите страни, така и на експертите по тази тема. Необходимите предпоставки за успешно включване на всички заинтересовани страни са:

- **Целенасоченост** - осъществяване на достъпен и приобщаващ процес, адекватен на целта;
- **Равнопоставеност** - осигуряване на равен достъп и представителство на всички заинтересовани обществени групи;
- **Резултатност** - включване на резултатите от процеса на участие във формулирането на самите решения и политики;
- **Партньорство** - сътрудничество с всички на принципа на равнопоставеност и зачитане на гражданските и човешки права.

Общинският план за развитие може да бъде ефективен инструмент за управление и пълноценно развитие на общината единствено при активен обмен на идеи и координирани действия между всички заинтересовани страни. Общите проблеми, пречки и предизвикателства пред активното включване на гражданите в процесите на разработване, изпълнение и наблюдение на ОПР са свързани с:

- **Прилагане на нормативните изисквания:** Законът за регионалното развитие и Правилникът за неговото прилагане определят търсенето на партньорство, публичност и прозрачност като ръководен принцип на разработването и реализацията на ОПР;



- **Информационното обезпечаване и обмен на информация** (обратна връзка) между гражданите, заинтересованите страни и администрацията: Коректното публично представяне на пълният набор информация е предпоставка за формирането на партньорства и повече възможности за съвместно действие;
- **Избора на подходящи (ефективни) форми на гражданско участие** в процеса на вземане на решенията, наблюдението и контрола на изпълнението им;
- **Осъществяване на партньорства** на базата на взаимно доверие и отчетност.

5.1. Проблеми, пречки и предизвикателства пред активното включване на гражданите в разработването на Общинските планове за развитие

В рамките на разработването на документа следва да се представят и популяризират работните предвиждания на ОПР, начините за тяхната реализация и очакваните конкретни ползи за развитието на общината и нейната общност. Различните механизми за представяне и дискутиране на работата по ОПР насърчава публичното участие и провокира идеите на различните заинтересовани групи. Отчитането на разнообразните интереси и съображения е възможност за балансиран, реалистичен и отразяващ местната специфика документ. Постигането на обществена ангажираност към ОПР и припознаването на предвижданията на плана са шанс за неговото успешно изпълнение. Анализът на проблемите, пречките и предизвикателствата пред активното включване на гражданите в разработването на Общинските планове за развитие е необходима предпоставка за формирането на модели за подобряване на гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на регионалната политика. Изводите от този анализ следва да отговорят на въпросите:

- Кои от формите за включване на гражданите в процесите на вземане на решенията са работещи и кои от тях са предпочитани от гражданите?
- Кои са предпочитаните подходи в организиране на обществените обсъждания и консултации?
- Доколко доверието в действията на местните власти е ключова предпоставка за активно гражданско участие и какви са подходите за неговото укрепване?
- Доколко се спазват нормативните изисквания и какви са причините за тяхното пренебрегване в провеждане на диалога и партньорствата с гражданите и заинтересованите страни?



- Защо действащи механизми за информационно обезпечаване и обмен като Порталът за обществени консултации на Министерския съвет www.strategy.bg не се използва ефективно по предназначение от администрациите и гражданските организации?

Съгласно разпоредбите на ЗРР и Методическите указания на МРРБ за разработване на Общинските планове за развитие процесът на участие на гражданите, може да се раздели на три последователни фази:

- **Информационно обезпечаване.** Това е необходима предпоставка още в началния етап от процеса на планиране, с която се цели да се информират хората за това, което предстои и да се стимулира тяхното участие. Формите и начините за информиране могат да бъдат най-разнообразни:
 - публикации в медиите и в интернет;
 - разпространение на бюлетини, листовки, брошури, плакати, транспаранти и др.;
 - информационни срещи с гражданите и заинтересованите страни;
 - пресконференции.

Основните проблеми и пречки за участие на гражданите и заинтересованите страни, които трябва да се преодолеят на фазата за информиране са:

- **незаинтересованост**, която се дължи на незнание, липса на информация и недоверие, произтичащо от незачитане на предишни техни предложения и инициативи;
- **незадоволителна политика за информация и публичност** от страна на местните власти по отношение смисъла и съдържанието на Общинския пран за развитие като основен инструмент за управление на общината.

Специфични проблеми, пречки и предизвикателства пред активното включване на гражданите в разработването на Общинските планове за развитие по групи общини

Специфичните характеристики на трите групи общини (1, 2 и 3) оказват пряко и косвено въздействие върху информирането, мотивирането, активирането и самото гражданско участие и партньорство с местните власти и останалите заинтересовани страни.

- В ГРУПА 1 специфичните особености, проблеми, пречки и предизвикателства пред активното включване на гражданите в разработването на ОПР са:



- В тези общини инициативата за формиране на партньорства произтича основно от общинските администрации в непосредствена координация с областните управи и други деконцентрирани структури на държавната власт;
- Местните власти целенасочено търсят партньорите си в граждански и неправителствени организации, браншови организации, научни и експертни структури и академични среди, представители на доминиращ бизнес;
- Има разнообразна източници на информация и възможности за експертна помощ;
- Тук изявите на партньорство в разработването на ОПР се осъществяват от представители на организирани структури на заинтересованите страни и НПО;
- Водещи в организацията на тези инициативи обикновено са местните власти, които в повечето случаи се ограничават до формално изискваните от закона процедури и действия за участие на гражданите в процеса на вземане на решенията;
- В целият процес медиите играят значителна роля;
- Социалните мрежи се използват масово, но там съществува голяма възможност от целенасочено разпространяване на невярна/еднопосочна/провокативна информация;
- Гражданите не са подготвени да предлагат стратегически и приоритетни решения в процеса на разработване на плана. Техните предложения обикновено са свързани само с конкретни проблеми от квартален интерес;
- **Основен проблем е гражданска незаинтересованост, породена от липса на доверие и отчужденост между хората, заинтересованите страни и представителите на местната власт.**
- **ГРУПА 2** е най-голямата група от общини – обхваща най-голяма територия и най-голяма част от населението на района. Специфичните особености при включването на гражданите в разработването на Общинския план за развитие са:
 - Общините, гравитиращи към областните центрове по направление на урбанизационните оси имат сродни характеристики с тях. Ежедневната обмяна на хора, стоки и услуги прави хората информирани за общите проблеми и предизвикателства;
 - Гражданите търсят сближаване и сътрудничество между местните власти и това ги кара да правят съпоставки и да предявяват конкретни изисквания към общинските администрации;

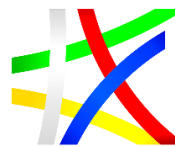


- Общините, които формират стабилизираща опорна мрежа на развитието и стимул за периферните общини са най-масовият представител на типичната българска община. Тук има голям стремеж за утвърждаване на местната специфика, съществуват инфраструктурни и социални проблеми, намаляване и застаряване на населението.
- **В ГРУПА 3** са обединени периферни общини със сложни демографски проблеми и нужда от целенасочена подкрепа. Особеностите тук са:
 - Това са общини, отдалечени от урбанизационните центрове и оси на развитие; сравнително големи по територия, с множество малки населени места, трудно достъпни, със сериозни проблеми в инфраструктурите, социалната сфера и услугите;
 - В тези общини връзката между местната власт, администрацията и хората е жива и непосредствена. Хората се познават и общуват ежедневно помежду си;
 - Особено важна фигура в осъществяването на диалога между гражданите, частните стопани (предприемачи) и местната власт (общината) има кмета на населеното място (селският кмет);
 - В тези общини особено ефективни форми на привличане на гражданския интерес са неформалните, спонтанни, традиционни граждански инициативи, базирани на приятелски, съседски отношения и търсеци конкретни, практически решения в интерес на всички;
 - Тук доброволното участие на хората се практикува често, празниците, религиозните традиции, земеделският труд са среда за формиране на идеи и сдружения за партниране с местната власт.

5.2. Проблеми, пречки и предизвикателства пред активното включване на гражданите в изпълнението на Общинските планове за развитие

Реализацията на документа се основава на осъществяването на включените в неговата програма конкретни проекти. Отделните проекти могат да се реализират успешно при концентрация на ресурси и усилия между различни актьори. Разпределението на дейностите и отговорността за значимите проекти между публичния, частния и неправителствения сектор подкрепя изпълнението и устойчивото ползване на резултатите от проекта.

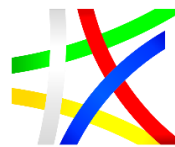
Включването на гражданите във фазата на изпълнение на общинските планове обикновено става по два начина:



- в партньорски проекти;
- в изпълнението на частни проекти.

Гражданите и останалите заинтересовани страни търсят различни форми на участие, съобразно техните компетенции и интереси, но това участие не е в резултат от целенасочена системно организирана дейност от страна на общинските администрации. Проблемите, пречките и предизвикателства пред активното включване на гражданите в изпълнението на Общинските планове за развитие са свързани с:

- Гражданите не вярват, че европейските средства и проекти са предназначени за тях. Процедурите за кандидатстване са неизпълними от обикновени, необучени за това бенефициенти, каквито са болшинството от гражданите и част от гражданските сдружения;
- Кандидатстването пред Местна инициативна група (МИГ) за участие в конкретен малък **не**инвестиционен проект изисква финансов анализ „разходи-ползи“, становище от РИОСВ за екологична оценка, плюс прилагането на над 50 декларации и други документи;
- Подаването на проектите по електронен път от една страна е улеснение за големите кандидати, но от друга страна е пречка за малките кандидати (като читалища и микропредприятия), които се затрудняват да дигитализират цялата документация и дори нямат електронен подпис, с който да я подадат;
- Без консултантска помощ гражданите и малките сдружения не могат да се справят, а част от програмите не предвиждат средства за консултантски услуги;
- Процедурите за участие в проектите са дълги и сложни, особено това важи на местно ниво при проектите на МИГ, които изискват представяне на изключително много документи. Разходите за изготвянето на тези документи в голямата си част не се покриват от програмата и в тази връзка смисълът от проекта се губи, тъй като има много допълнителни разходи, които затрудняват дейността;
- За проект за 10 000 лв. се изисква същата документация, каквато за такъв за 1 000 000 лв., което е нелогично;
- Българското законодателство предвижда няколко основни инструмента за управление на реализацията на ОПР – годишни доклади за изпълнението на ОПР, междинна и последваща оценка на Общинския план. Изброените доклади съдържат информация за извършения прогрес по ОПР, несъответствията между планираното и реалното състояние на общината

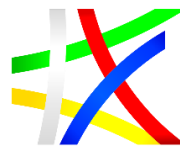


към наблюдавания момент. 70% от общинските администрации в Южен централен район не изпълняват това нормативно изискване;

- Само 4 от 58 общински администрации в ЮЦР са публикували междинните си оценки в Портала за обществени консултации www.strategy.bg (7%);
- Липса на публични дискусии, на които отговарящите за управлението на плана звена представят основните ограничения за постигане на целите на ОПР и се обсъждат мерките за преодоляването им.

Специфични проблеми, пречки и предизвикателства пред активното включване на гражданите в изпълнението на Общинските планове за развитие по групи общини

- **В ГРУПА 1** специфичните особености, проблеми, пречки и предизвикателства пред активното включване на гражданите в изпълнението на ОПР са:
 - В общинските администрации липсва необходимата организационна основа за изпълнение на партньорски проекти. Наличието на подобна организационна структура позволява непрекъснат обмен на информация и общо използване на ресурсите на определените участници;
 - В повечето общини не съществуват отделни секции за публикуване на новини, свързани с ключовите проекти по общинския план, като част от структурата на интернет портала на Общината;
 - Не се използват различни медийни платформи за популяризиране на инициативите;
 - Гражданите проявяват незаинтересованост към партньорските проекти, понеже се съмняват в справедливото разпределение на обществените поръчки и намират процедурите по кандидатстване за трудно изпълними.
- Гражданите и гражданските организации, които живеят в общините от **ГРУПА 2** проявяват интерес за участие в проекти на местните инициативни групи, създадени за прилагане на подхода „Водено общностите местно развитие“. Проблемите и предизвикателствата в това отношение, обаче, описани по-горе за всички общини, тук важат в още по-голяма степен - процедурите за кандидатстване са неизпълними от обикновени, необучени начинаещи предприемачи и представители на малкия частен бизнес; без консултантска помощ гражданите и малките сдружения не могат да се справят.



- Проблемите в периферните общини от **ГРУПА 3** са сходни, с тези на общините от ГРУПА 2, но тук се чувстват още по-осезателно, поради множеството малки обезлюдени села, трудно достъпни и със застаряващо население. В тези общини ключова фигура за активиране на гражданското участие и защитаване на интересите на малките общности е кметът на населеното място – „Селския кмет“. Той е истински представител на своите избиратели и връзката му с тях е силна и действителна. Фигурата на местния кмет се нуждае от подкрепа и утвърждаване в системата на местното самоуправление, като му се предоставят реални възможности, включително финансови, за успешно изпълнение на отговорностите, които има пред своите избиратели.

5.3. Проблеми, пречки и предизвикателства пред активното включване на гражданите в наблюдението на Общинските планове за развитие

Ефективната реализация на Общинския план за развитие през седемте години на неговото действие изисква способност за адаптация към променящите се характеристики на общината. За да бъде ОПР основа за разработване на стратегическите документи през последващия програмен период е необходима неговата актуалност в края на текущия период. Тези особености посочват нуждата от разработването на система за наблюдение и оценка на плана. Системата обвързва отделни звена, извършваните от тях функции и последователността на операциите във времето. Целите на системата са да определи степента на изпълнение на планираните цели, да проследи съответствието на плана с променящите се условия и да аргументира нуждата от неговата актуализация.

Основните задачи пред системата са информационно обезпечаване, приложение на системата от индикатори на ОПР, пълноценна координация и взаимодействие на участващите структури и успешно публично представяне на резултатите от наблюдението.

Системата за наблюдение и оценка интегрира идентифицираните индикатори за измерване на резултатите и въздействието на плана. Основните участници са общинския съвет, кмета на общината, специализираните дирекции и отдели в местната администрацията, разнообразните институции, осигуряващи информация, заинтересовани страни и професионалните общности. Най-разпространената форма за включване на гражданите при наблюдението на Общинския план за развитие 2014-2020 г. е чрез работна група за наблюдение – 36%. Това показват данните от проведеното проучване в Дейност 1 по проекта. Състоянието на работните групи за



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

наблюдение в общините, обаче, е твърде различно. С най-голям дял са сформирани и работещи работни групи – 40%. Почти със същия процент, обаче, са и общините, в които има предвидена работна група, но тя не работи – тук се включват общините, които имат предвидена такава група в Общинския план за развитие, но тя не е сформирана и не работи (23%) и общините, които имат предвидена такава група в Общинския план за развитие, тя е сформирана, но не работи (14%). Има доста общини, в които няма работна група и не е предвидена такава (23%) - това са общините, които са финансирани сами изработването на Общинските си планове за развитие и не са ползвали средства по ОПАК 2007-2013 г. за разработване на Политики за мониторинг на стратегическите си планове. Липсата на финансови средства е една от причините за невключването на гражданите в процеса на наблюдение (както и в процеса на изработване) на стратегически документи от страна на администрацията. Вярно е, че проучванията, работните групи, форумите за обществени обсъждания изискват ресурси (включително финансови) и време за провеждането им, но също така е вярно, че не се използват ефективно сравнително лесно достъпните и по-евтини он-лайн наблюдение и консултации. Едва 7% от общините в ЮЦР са публикували междинните си оценки в Портала за обществени консултации и 30% - в собствените си интернет сайтове! При положение, че това публикуване е нормативно определено изискване (ППЗРР), че е финансово достъпен и физически лесен начин за комуникация с гражданите, е нелогично защо не се прави!? При това, тук не може да се изведе тенденция по групи общини – прави се или не се прави както от големи, така и от средни, така и от малки общини. Аргументът, че в малките периферни обезлюдяващи се общини хората не се интересуват и не използват интернет комуникации, и затова администрацията не публикува стратегическите си документи и не практикува он-лайн консултации не е основателен, защото: 1) Публикуването на стратегическите документи и техните оценки в интернет е нормативно определено изискване за всички и 2) нередовното и несистемно публикуване създава усещане за недоверие у гражданите, че „това е цялата истина“. Ако администрацията започне да изпълнява стриктно това свое законово задължение, гражданите постепенно ще свикнат че интернет не е само място за социални забавления и анонимни критики, но и удобно място за сериозна работа. От друга страна, за гражданите, които живеят в отдалечени, периферни, трудно достъпни места, но пък ползват интернет, няма да има проблем да участват активно и свободно в интернет консултациите по важни стратегически теми, които ги касаят. И още един много важен аргумент в подкрепа на интернет консултациите



– за да могат да дават компетентни и смислени предложения по стратегическите документи и техните оценки, гражданите трябва да са запознати с тези документи – най-лесно и евтино е документите да бъдат публикувани на интернет страниците на администрациите и на Портала за обществени консултации www.strategy.bg и гражданите да могат свободно, по всяко време, от всяка точка да имат достъп до тях. Това повишава и общественото доверие!

IV. МОДЕЛИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ НА ФОРМУЛИРАНЕ, ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ НА РЕГИОНАЛНАТА ПОЛИТИКА

1. Принципи на постановки и предпоставки за подобряване на гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на регионалната политика

Гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на регионалната политика е свързано с доброто управление на областно и общинско ниво.

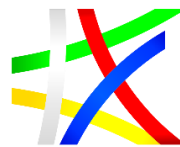
Практически това означава прозрачност и ефективност в работата на администрацията, както и участие на представители на местните общности в процесите на вземане на решения по публичните политики. Заинтересовани страни в процеса са:

- **органи на областната и местната власт;**
- **деконцентрирани държавни структури** на централните институции на законодателната, изпълнителната и съдебната власти; профсъюзи, правителствени регулаторни агенции и др.;
- **структури на гражданското общество** – социални партньори, професионални асоциации, организации на работници и работодателски организации, организации с нестопанска цел, общности и неформални групи граждани, обществеността като цяло;
- **представители на бизнеса** – работодатели, клиенти, акционери, инвеститори, доставчици, индустриални и търговски обединения;
- **представители на академичната общност, дейци на културата, експерти;**
- **представители на местните медии.**

По отношение на публичната администрация, гражданите и заинтересованите страни са в позиция на потребители на обществените услуги или неин партньор, но същевременно и „суверен“ по силата на Конституцията и „обществения договор“ за демократично управление.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Гражданското участие се реализира с поемането на отговорност от страна на държавата, която създава национална законова рамка, разработва стратегии, програми и планове за реализация на нововъведения в областта на гражданското участие, осигурява ресурси за прилагането на законите и политиките.

Гражданските организации могат да участват на различни етапи от процеса на формулиране, изпълнение и мониторинг на регионалната политика. Най-интензивно е участието им когато се проучват нуждите и се прави анализ на ефективността на съществуващата политика. Участието на организирани заинтересовани страни – неправителствени организации, професионални браншови организации се реализира във формулирането на нова по-ефективна регионална политика. В съставянето на планове и програмите гражданите могат да участват в целия процес на планиране, особено когато става въпрос за планиране на местно ниво.

При конструирането на модел за активно и резултатно участие на гражданите и всички заинтересовани страни в провеждане на държавната политика за балансирано и устойчиво, интегрирано развитие на областите и общините е необходимо съобразяване с определени изисквания в три основни направления:

Първо: Стриктно спазване на действащата нормативна рамка

- Прилагане правото на Европейския съюз в областта на регионалната политика (регламенти, директиви, решения, препоръки, становища). **Регламентът** е задължителен законодателен акт. Той трябва да се прилага в своята цялост във всички страни от ЕС; **Директивата** е законодателен акт, с който се определя цел, която всички страни от ЕС трябва да постигнат. Отделните страни членки, обаче, могат да приемат свои собствени закони с оглед на постигането на тези цели; **Решенията** са задължителни за този, за когото се отнасят и се прилагат пряко; **Препоръката** позволява на институциите да изразяват своето мнение и да предлагат насоки за действие, без това да води до правни задължения за тези, към които тя е насочена; **Становището** е инструмент, който позволява на институциите да направят изявление, без да налагат правни задължения на тези, за които то е предназначено.
- Прилагане на националното законодателство, свързано с провеждане на държавната политика за балансирано и устойчиво, интегрирано развитие на областите и общините – конституционни разпоредби, закони, правилници, наредби (включително тези на местно ниво), методически указания и др.



Второ: Съобразяване с целите, приоритетите и мерките на национални, и регионални стратегии, планове и програми. Това осигурява устойчивост на съвместните решения от диалога и партньорството между властите, заинтересованите страни и гражданите за:

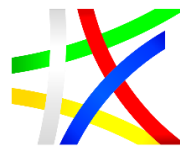
- намаляване на междурегионалните и вътрешнорегионалните различия в степента на икономическото, социалното и териториалното развитие;
- осигуряване на условия за ускорен икономически растеж и високо ниво на заетост;
- развитие на териториалното сътрудничество.

Трето: Съобразяване със спецификата на териториалната общност (област или община) за осигуряване на диалог, партньорства, достъп до информация и форми на консултация между властите, заинтересованите страни и гражданите. Факторите, с които следва да се съобрази конструирането на конкретен модел за участие на гражданите и всички заинтересовани страни, са:

- Степен на зрялост на местната общност и наличие на гражданска загриженост и чувство на общност и желание да се участва в процеса на планиране и вземане на решенията, свързани с местното развитие;
- Нагласа на местната власт и най-вече нейния изпълнителен орган да бъде отворен за гражданските инициативи, да подкрепя под различни форми включително финансово местните граждански организации;
- Доверие между управляващите и гражданите на местно ниво. Доверието е в основата на гражданското участие. Провеждането на открита и прозрачна местна политика е в основата на създаването и поддържането на доверието на гражданите.

Успешната работа по конструирането на модел за активно и резултатно участие на гражданите и всички заинтересовани страни, съобразен със законите, действащите стратегически и планови документи и спецификата на местната общност е прилагането на принципите на доброто управление:

- да се осигурят реални възможности за всички граждани да упражняват правото си на глас по въпроси от обществен интерес;
- да се осигури непрекъснато във времето посрещане на нуждите и законно обоснованите очаквания на гражданите от страна на местните власти;
- да се гарантира постигане на целите чрез оптимално използване на наличните ресурси;



- да се осигурява обществен достъп до информация и да се улеснява разбирането за това, как се решават обществено значимите въпроси;
- да се гарантира честност, безпристрастност и предсказуемост;
- да се гарантира, че общественият интерес е поставен над личните интереси;
- да се гарантира, че местните представители на населението, както и назначаемите служители са в състояние да изпълняват своите задължения;
- да се гарантира, че се извлича полза от въвеждането на нови решения и добри практики;
- да се взимат под внимание интересите на бъдещите поколения;
- да се гарантира целенасочено и продуктивно използване на обществените фондове;
- 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;
- да се гарантира, че избираемите представители на властта и назначаемите общински служители поемат и носят отговорност за своите действия.

На базата на изложените тук принципни постановки и предпоставки за подобряване на гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на регионалната политика са предложени модели за гражданско участие в процесите на разработване, изпълнение и наблюдение на Областните стратегии и Общинските планове за развитие.

2. Модел за гражданско участие в процесите на разработване, изпълнение и наблюдение на Областната стратегия за развитие

Областната стратегия за развитие определя средносрочните цели и приоритети за развитие на областта, както и стратегическите насоки за разработване на общинските планове за развитие. Тя се разработва в съответствие с Регионалния план за развитие и Регионалната схема за пространствено развитие на района от ниво 3 (област). Стратегията съдържа:

- Анализ на икономическото и социалното състояние на областта;
- Целите и приоритетите за развитие на областта за плановия период;
- Обща оценка на необходимите ресурси за постигане целите на стратегията;
- Териториалния обхват на идентифицирани територии със специфични характеристики или районите за целенасочена подкрепа;



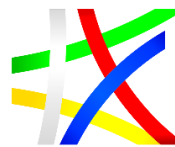
- Мерките и средствата за реализация на дейности в идентифицираните територии със специфични характеристики или райони за целенасочена подкрепа;
- Насоки и мерки за развитие на териториалното сътрудничество;
- Критериите за оценка на изпълнението на стратегията;
- Стратегически насоки за разработване на целите и приоритетите на общинските планове за развитие;
- Описание на необходимите действия за прилагане принципа на партньорство и осигуряване на информация и публичност.

При разработването на Областната стратегия за развитие, както и в процеса на нейното изпълнение, трябва да бъдат осигурени предпоставки за прилагане на принципа за партньорство, публичност и прозрачност. Ефективното планиране и успешното устойчиво и интегрирано развитие се основават на отворен и прозрачен процес с широко включване на заинтересованите страни във всичките му етапи. Целта е да се приложат най-подходящите инструменти за въвличане и стимулиране на участието на всички партньори, както в процеса на подготовка, така и в процеса на реализация на Областната стратегия за развитие.

2.1. Осигуряване на необходимата публична информация

Формите за осигуряване на публична информация относно цялостния процес на изготвяне, съгласуване, приемане, изпълнение, наблюдение, оценка и актуализиране на Областната стратегия за развитие, както и информация за потенциалните ползи, резултатите и въздействието от нейното прилагане са:

- Разпространяване на информация с помощта на медиите – местни вестници, телевизионни и радио канали и новинарски сайтове;
- Рационално използване на Интернет-страницата на съответната областна администрация;
- Активно използване на „Портал за обществени консултации“ на Министерски съвет www.strategy.bg – „мястото за среща на гражданския сектор, бизнеса и държавната администрация“;
- Осигуряване на лесен достъп до информация за европрограмите и еврофондовете от Областния информационен център. Чрез него заинтересовани лица и производители могат да получават директно отговори на своите въпроси свързани с проекти и видове субсидии;
- Поставяне на информационни табла;



- Регулярно използване и обновяване на информацията в областните и общинските интернет сайтове;
- Междуобщински и областни съвместни инициативи и публични изяви;
- Провеждане на обществени обсъждания на различни етапи от разработването и изпълнението на стратегията.

2.2. Необходимо институционално взаимодействие и изпълнение на отговорностите

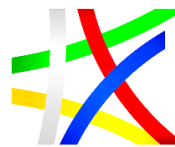
Областният управител и местната власт са основните участници и партньори в процеса на формиране и прилагане на регионалната политика. Техните функции в управлението, наблюдението, оценката и контрола на регионалното развитие са определени със Закона за регионално развитие. Те са включени в процеса на регионалното развитие, като са задължени да разработват стратегически планови документи за съответните нива. Участват в състава на органите, създадени със ЗРР за целите на управлението и наблюдението на регионалното развитие - **ОБЛАСТНИ СЪВЕТИ И РЕГИОНАЛНИ СЪВЕТИ ЗА РАЗВИТИЕ**. На заседанията на тези съвети се обсъждат и съгласуват всички проекти на Областните стратегии за развитие от съответния район с цел координирането им. В съветите участват всички партньори в процеса на планиране, финансиране, наблюдение и оценяване на мерките за регионално развитие (представители на централните власти, Областните управители, представители на общините от областите в района и по един представител на организации на работодателите и на работниците и служителите на национално равнище).

Участие на Областни управители, специализирани структури към областните администрации и областни съвети за регионално развитие:

- Имат нормативно определени отговорности за изработването, общественото обсъждане, изпълнението, наблюдението и контрола на Областната стратегия за регионално развитие;
- Участват във формирането на регионални и местни партньорства при подготовката, финансирането и изпълнението на проекти, реализиращи плановите документи на регионално и местно ниво;
- В областните администрации се създават специализирани структури (звена) за осигуряване на процеса на планиране, изпълнение, наблюдение и оценяване на дейностите за регионално развитие;



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

- Контрол по изпълнението на ОСР се осъществява от Областния съвет за развитие и Областния управител, който отговаря пряко за изпълнението на стратегията.

Участието на социално-икономическите партньори в политиката на регионалното развитие:

В процеса на работа по стратегията социално-икономическите партньори допринасят с нови идеи на база на техния практически опит и подпомагат утвърждаването на решения с по-голям обществен консенсус, участват в реализирането на партньорства на местно и регионално ниво, допринасят със собствени средства за реализиране на дейности по целите и приоритетите на Стратегията.

Бизнесът в региона е представен основно от по-големите фирми, бизнес-асоциациите, работодателските организации, търговско-промишлената палата и други. Решаващото значение за перспективите за регионално развитие на областта е свързано със значителните му възможности за подпомагане на информационни, образователни, квалификационни, посреднически и др. компоненти на действията по реализацията на ОСР. Бизнесът е генератор на нови идеи и е мотивиран за влагане на средства в съвместни публично-частни инициативи.

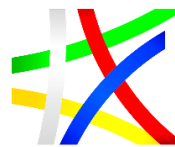
Синдикалните организации са основен партньор на властите на областно и местно ниво в процеса на формиране и прилагане на регионалната политика. Участват като членове в Областните съвети за развитие.

Неправителствените организации имат функцията на полезен коректив по отношение подготовката на Стратегията и на реален участник в нейното изпълнение. Те имат широки възможности за подпомагане на информационни, образователни и квалификационни, маркетингови и други компоненти на действията по реализация на Стратегията. Голяма част от тях пряко участват в реализацията на проекти и действия за регионално развитие, финансирани от европейски и национални фондове. Фактор за успешното им включване в реализацията на Стратегията е усъвършенстване на механизмите и процедурите за партньорство.

2.3. Препоръчителни мерки и форми за сътрудничество и активно участие на партньорите и гражданите в хода на изпълнение на стратегията

- Споразумения за съвместна работа за изпълнение на общи дейности;
- Обществени съвети с постоянно действие;

Документът е изготвен по проект №BG05SFOP001-2.009-0066 „Бъдещето е във Ваши ръце“ на „Фондация за прозрачни регламенти“, осъществяван с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



- Обществени форуми;
- Конференции;
- Отворени работни групи с участие на всички заинтересовани страни;
- Фокус групи с участие на експерти в различни професионални сфери;
- Провеждане на ежегодни срещи и обменни посещения между съседни общини за обмен на информация.

Като цяло, прилагането на принципа на партньорство и прозрачност подобрява качеството на Областната стратегия и ефективността на нейното изпълнение. Освен това, въвеждането и спазването на този принцип създава обективни предпоставки и условия за привличане и ефективно усвояване на повече европейски средства за развитие на областта.

Ключова роля за осигуряването на публичност и прозрачност на стратегическото планиране на регионалното развитие на територията на областта има областният управител и ръководената от него областна администрация. Областният съвет за развитие също трябва да гарантира прилагането на принципа на партньорство, публичност и прозрачност във връзка с изпълнението на стратегията и да съдейства за мобилизиране и ефективна координация на усилията на местно ниво.

2.4. Модел за гражданско участие в процеса на разработване на Областна стратегия за развитие

2.4.1. Разпространяване и обмен на информация за целите, приоритетите, структурата и съдържанието на Областна стратегия за развитие

А) Предоставяне на публична информация за процеса на разработване на Стратегията:

- Публичен преглед на изпълнението на целите, приоритетите, мерките и конкретните проекти заложи в стратегическия документ от предходния планов период;
- Публично представяне на данни от анализа на съществуващото положение – проблемите, предизвикателствата и постиженията в социално-икономическото, екологичното, инфраструктурно и културно развитие на областта, силни и слаби страни, възможности и заплахи;



- Публично разясняване на структурата и съдържанието на Областната стратегия като интегрална част от общия пакет от стратегически и планови документи на национално, регионално и местно ниво за управление на регионалното развитие, преодоляване на диспропорциите и сближаване по отношение качеството на живот на хората.

Б) Провеждане на анкетни проучвания сред гражданите и заинтересованите страни относно визията, стратегическите цели и приоритетите за преодоляване на съществуващите проблеми и предприемане на необходимите мерки за развитието на областта. Формите на анкетните проучвания се съобразяват със специфичните характеристики на областта и добрите практики от предишен опит.

В) Организиране на встъпителни информационни срещи със заинтересованите страни и членовете на областния съвет за развитие и с участието на представители на общинските администрации от областта, кметове, представители на областната администрация, бизнеса, браншовите организации, НПО, образователните институции, областните звена на министерства и агенции и др. Целта на тези встъпителни срещи е да се представи пред всички партньори подхода за разработване на ОСР, резултатите от анкетните проучвания, а също така да се осигури необходимата информация за приоритетите на общините и останалите представители на заинтересованите страни, които следва да бъдат съобразени и интегрирани в Стратегията за развитието на областта.

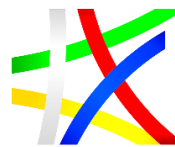
2.4.2. Провеждане на консултации с партньорите и заинтересованите страни за съдържанието и изводите от аналитичната част на документа и формулиране на визията и стратегическите насоки за развитие

А) Формите на консултациите могат да бъдат различни и гъвкави, според спецификата на областта, мястото на провеждане, средствата за комуникации и местните традиции:

- Работни срещи;
- Фокус групи;
- Експертни съвети;
- Онлайн форуми и анкети на интернет страницата на областта, или в социалните мрежи;
- Обмен на тестове и въпросници по електронната поща между партньорите и заинтересованите страни;



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

- Анкетно проучване, проведено от анкетъор.

Б) Материалите за консултациите се изпращат до поканените за участие и задължително се публикуват на уеб сайта на областната администрация.

2.4.3. Провеждане на формални обсъждания, съгласно нормативните изисквания

А) Организиране на обществен форум за обсъждане на Предварителния проект на Областната стратегия за развитие. Това е популярна форма на структурирана обществена дискусия, в която участниците са групирани в работни маси по специфични характеристики – граждани, бизнес, младежи, експерти, културни дейци... Във форума участват представители на администрацията, местната власт. Присъстват медии и граждани (публика), които могат да се включват в дискусията, да задават въпроси и да правят предложения.

Б) Обсъждане на Предварителния проект на ОСР на Областен съвет в разширен формат с поканени широк кръг от заинтересовани страни, чиито препоръки на всеки етап се отразяват своевременно.

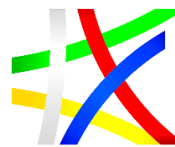
В) Съгласуване на предварителния проект на ОСР на Регионален съвет, също в разширен състав на представителите на заинтересованите страни и експерти. Направените препоръки се отразяват в Окончателния проект.

Г) В последствие се разработва Окончателният проект на стратегията, който се обсъжда и прима на заседание на Областния съвет. След приемането се прави пресконференция и документът се публикува в интернет страницата на областта и в Портала за обществени консултации на Министерския съвет www.strategy.bg.

2.5. Модел за гражданско участие в процеса на изпълнение на Областна стратегия за развитие

Основните инструменти за осигуряване на информация и публичност в процеса на изпълнение на ОСР са: докладите на МЕЖДИННАТА И ОКОНЧАТЕЛНАТА ОЦЕНКИ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА СТРАТЕГИЯТА. Изготвянето им се организира от областния управител, а областният съвет ги обсъжда и одобрява.

2.5.1. Междинна и окончателна оценка за изпълнението на ОСР



Междинната и окончателната оценки за изпълнението на ОСР трябва да бъдат изготвени и обсъдени при спазване и изпълнение на основните форми на взаимодействие за осъществяване на партньорства и осигуряване на публичност:

- информиране,
- консултиране,
- съгласуваност и активно участие на всички заинтересовани страни.

Следва да бъдат запазени и доразвити механизмите на съвместна работа, застъпени в процеса на разработване на стратегията. При идентифицирана необходимост в доклада на междинната оценка, се разработена актуализация на документа в същия режим на партньорство със заинтересованите страни. За осигуряване на пълна публичност на изпълнението, оценката и актуализацията, поканите за обсъжданията на документите се публикуват на сайта на областна администрация, където също се публикуват всички официални и работни материали по ОСР.

2.5.2. Участие в инициативи, свързани с подхода „Водено от общностите местно развитие“ и публично-частни партньорства

За процеса на реализация на ОСР трябва да се търси широко публично участие и формиране на междусекторни, междуобщински и външни за областта партньорства, включително реализация на инициативи основани върху принципа за водено от общностите местно развитие и публично-частни партньорства.

2.6. Модел за гражданско участие в процеса на наблюдение и оценка на Областна стратегия за развитие

2.6.1. Елементи на оценката

Основните съставни елементи на оценката са:

- анализ и преценка на първоначалните резултати, организацията и качеството на прилагането;
- оценка на валидността на анализа на силните и слабите страни, възможностите и рисковете;
- оценка на продължаващата уместност и съгласуваност на стратегията;
- оценка на ефективността и ефикасността на изпълнението до момента и на очакваните въздействия съгласно определени критерии и показатели.



Специални анализи разглеждат обема и начина на разпределението на финансовите ресурси, мобилизирани в рамките на целите и приоритетите за развитие на съответните области по различни действащи програми и проекти. Оценка използва като основен източник на изходна информация данните, които получават от годишните доклади и потенциално изготвените оценки за изпълнението на ОПР на съставните за областта общини.

2.6.2. Етапи на оценката

Областният управител и областната администрация организират разработването на междинна и окончателна оценки на стратегията и внасят за одобрение в областния съвет за развитие докладите на оценките. Евентуалните актуализации на стратегиите също се организират от областния управител и се приемат на областен съвет.

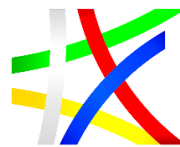
Междинната оценка на изпълнението на стратегията се извършва в средата на програмния период. Тя следва да отчете постигнатия напредък по изпълнението на целите и приоритетите на ОСР, като включва оценка на първоначалните резултати от изпълнението, оценка на степента на постигане на съответните цели, оценка на ефективността и ефикасността на използваните ресурси, изводи и препоръки за евентуална актуализация на документа.

Окончателната оценка се извършва след края на програмния период. Тя включва оценка на степента на постигане целите и устойчивостта на резултатите, оценка на общото въздействие, оценка на ефективността и ефикасността на използваните ресурси, изводи и препоръки относно провеждането на политиката за регионално и местно развитие.

2.6.3. Качествени критерии за оценка на изпълнението

Областната стратегия за развитие се оценява, като се използват определени критерии за нейното изпълнение, които имат ключово значение за извършване на обективна междинна и окончателна оценка на цялостното изпълнение на стратегията. Те са свързани с постигане на целите на ОСР и с проследяване реализацията на заложените в нея проекти и дейности:

- Доколко е налице нужда от подобряване съответствието с политиката за регионално развитие на по-високи нива на планиране;
- Доколко стратегията е реалистична и приложима по отношение състоянието и очакваните промени в социално-икономическия профил на областта;
- Какви са политическата и социалната ангажираност за изпълнение на стратегията;



- Какъв е капацитета на институциите и партньорите за реализация предвижданията на стратегията;
- Доколко ефективна е стратегията за постигането на желаните резултати и въздействие;
- Доколко ефикасно са използвани финансовите ресурси за постигане на целите и изпълнение на приоритетите на стратегията;
- Доколко постановките на стратегията осигуряват устойчивост на резултатите от нейното изпълнение;
- Доколко гъвкава е разработена стратегията;
- До каква степен стратегията използва специфичните конкурентни предимства на областта;
- Как прилагането на стратегията спомага за намаляване на вътрешнорегионалните и междурегионалните неравенства в социалната и икономическата сфери;
- Доколко стратегията стимулира развитието на различни форми на териториално сътрудничество – трансгранично, транснационално, междурегионално, вътрешно регионално, както и сътрудничество между трите сектора – публичен, частен и неправителствен.

3. Модел за гражданско участие в процесите на разработване, изпълнение и наблюдение на Общинския план за развитие

Моделите за гражданско участие в процесите на разработване, изпълнение и наблюдение на Общинския план за развитие отразяват насоките заложи в приетите от МРРБ „Методически указания за разработване и прилагане на общински планове за развитие (ОПР) и интегрирани планове за градско възстановяване и развитие (ИПГВР) за периода 2021-2027 г.“ В тази връзка е важно да се подчертае, че ОПР и ИПГВР за периода 2021-2027 г. следва да се разработват заедно в рамките на един документ, като ИПГВР трябва да бъде интегриран като неразделна част в ОПР на общините на градовете от 1-во, 2-ро и 3-то йерархично ниво съгласно Националната концепция за пространствено развитие (НКПР) 2013-2025. Указанията дават конкретни насоки как следва да се осъществи това. Общите условия и изисквания за разработване на ОПР и ИПГВР гарантират, че единният документ е в съответствие с нормативните изисквания в областта на регионалното развитие, както и с определените национални и регионални цели и приоритети на развитието в България. Освен това, плановите трябва да бъдат съобразени със специфичните условия, ред и изисквания за прилагане на



нормативните документи, свързани с местното самоуправление, териториалното устройство, опазването на околната среда, кадастъра и имотния регистър за територията на общината.

ОПР се изработва за цялата територия на общината, като могат да се определят зони за прилагане на интегриран подход за удовлетворяване на идентифицираните нужди и за подкрепа на потенциалите за развитие и на възможностите за коопериране със съседни общини, а частта, свързана с ИПГВР се разработва само за територията на града, административен център на общината на градовете от 1-во, 2-ро и 3-то йерархично ниво съгласно НКПР 2013-2025.

Основни формални и неформални правила и предпоставки за формиране на модели за гражданско участие в изработването на Общинските планове за развитие като основен инструмент за управление на местно ниво

ПРИНЦИПИ ЗА ПРИЛАГАНЕ НА РЕГИОНАЛНАТА ПОЛИТИКА

- Партньорство между заинтересованите страни;
- Взаимодействие между органите на различните нива на управление;
- Съответствие с европейското и национално законодателство;
- Насърчаване на равенството и премахване на всякакви форми на дискриминация;
- Устойчиво развитие.

НИВА / ЕТАПИ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ

- **Информиране** – основополагащ етап, целта му е да информира хората и да ги насърчи да участват (публикации в медиите, брошури, листовки, информационни срещи и др.);
- **Консултиране** – етап, на който гражданите са поканени да коментират предоставената им информация и да споделят мнения (работни срещи, фокус групи, граждански панели, интервюта, „гражданско жури“ и др.);
- **Вземане на съвместни решения** един от най-важните етапи, при който гражданите работят съвместно с управляващите за формулиране на общи решения, изисква се включване на всички заинтересовани страни (кръгли маси, обществени форуми, конференции на бъдещето);
- **Изпълнение на решенията** – гражданите и управляващите предприемат съвместни действия за реализиране на решенията (конкретни дейности или инициативи);



- **Наблюдение и оценка на изпълнението** – заключителен етап (смесени групи за мониторинг и оценка, обществени съвети и комисии и др.).

ВАЖНИ ПРЕДПОСТАВКИ ЗА УСПЕШНО ВКЛЮЧВАНЕ НА ГРАЖДАНИТЕ

- Достъпен и приобщаващ процес, адекватен на целта;
- Актуална и разбираема информация;
- Равен достъп и привличане на всички заинтересовани страни;
- Включване на идеи и предложения на гражданите в решенията и политиките;
- Сътрудничество на принципа на равнопоставеност и зачитане на гражданските и човешки права.

ЕТАПИ И ПОДХОДИ

- Съставяне на екип – информиране на обществеността, списък на потенциалните участници;
- Анализ на икономическото и социално развитие – работни групи с участието на НПО, консултиране на резултатите с обществеността;
- Предварителна оценка на ОПР – информиране на обществеността;
- Визия, цели, приоритети на ОПР – обществени консултации и публично обсъждане;
- Разработване на мерки и дейности по приоритетите на плана и идеи за конкретни проекти – обществени консултации и публично обсъждане;
- Индикативна финансова таблица – консултиране с партньорите и информиране на обществеността;
- Индикатори за наблюдение и оценка – съгласуване с партньорите и обсъждане на предложения за участие на НПО в процеса на мониторинг и оценка;
- Програма за реализация – съгласуване с партньорите и информиране на обществеността;
- Цялостно завършване и обсъждане на ОПР – публично представяне и обсъждане и внасяне в органа на местно самоуправление – Общинския съвет.

ВАЖНИ МОМЕНТИ ОТ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ОПР

- Перманентно наблюдение на изпълнението и отчитане;
- Междинна оценка и евентуално актуализация;
- Последваща оценка и подготовка на новия ОПР.



3.1. Модел за гражданско участие в процесите на разработване, изпълнение и наблюдение на Общинския план за развитие в общини от Група 1

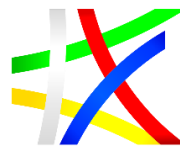
В ГРУПА 1 са включени общини, чиито общински центрове (градовете Кърджали, Пазарджик, Пловдив, Смолян и Хасково) са центрове на съответните области, формиращи Южен централен район. Пловдив е град от второ йерархично ниво, а Кърджали, Пазарджик, Смолян и Хасково са административни центрове на общини 3-то йерархично ниво съгласно НКПР 2013-2025.

Общинският план за развитие може да бъде ефективен инструмент за управление и пълноценно развитие на петте общини от ГРУПА 1 - центрове на области, формиращи агломерационни ареали със съседни общини, единствено при активен обмен на идеи и координирани действия между всички заинтересовани страни по време на двата основни етапа – разработването и реализацията на Общинския план за развитие. Коректното публично представяне на пълния набор информация е предпоставка за формирането на партньорства и повече възможности за съвместно действие. Законът за регионалното развитие и правилникът за неговото прилагане определят търсенето на партньорство, публичност и прозрачност като ръководен принцип на разработването и реализацията на плана. Кметът на общината и Общинският съвет са органите, които осигуряват информация и публичност за дейностите по ОПР.

Постигането на обществена ангажираност към процеса на разработване ОПР и припознаването от страна на гражданите на неговите цели и приоритети е предпоставка за успешно му изпълнение. Отчитането на разнообразните интереси и съображения е възможност за балансиран, реалистичен и отразяващ местната специфика документ.

Основен подход при създаването, приемането и изпълнението на ОПР/ИПГВР е да се осигури прилагането на принципа за партньорство и сътрудничество. Необходимо е още на предварителен етап да се идентифицират заинтересованите страни и участниците в процеса на формирането и прилагането на местната политика за интегрирано устойчиво развитие. Трябва да се осигури прозрачност и информация относно очакваните резултати и ползите за местната общност като цяло, както и да се мотивира обществеността за активно участие в процеса на подготовка и реализация на ОПР/ИПГВР.

За изпълнението на този ангажимент общината следва да разработи съответна **комуникационна стратегия**, която да гарантира прилагането на принципа на партньорство и да осигури прозрачност на процеса по изготвяне и реализация на плана чрез одобрение, изпълнение и проследяване на набор от подходящи мерки и действия.



3.1.1. В етапа на разработването на Общинския план за развитие/ИПГВР

В етапа на разработването на документа следва да се разграничат три последователни работни фази за подготовка на предварителния проект и една обобщаваща, финална за приемане на окончателния проект:

А) Подготовка, организация, обмен на информация и прилагане на подходящи подходи за разработване на плановия документ за развитие на общината – ОПР/ИПГВР. Това са:

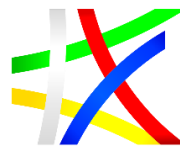
- встъпителни информационни срещи с представители на гражданите и заинтересованите страни;
- пресконференции;
- публикации в медиите и в интернет;
- разпространение на бюлетини, листовки, брошури, плакати, транспаранти и др.

На встъпителната информационна среща и в разнообразните информационни материали експертният екип и отговорни представители на общинската администрация запознават партньорите си и представителите на заинтересованите страни с Методическите указания за разработване на Общинския план, неговата структура и съдържание, нормативни изисквания за процеса на разработката, цели и приоритети на европейските, националните и регионални стратегически и планови документи за регионалното, социално-икономическото и пространственото развитие и Стратегическите насоки за разработване и актуализиране на целите и приоритетите на Общинските планове за развитие, заложи в Областната стратегия за развитие. Сред присъстващите се разпространява анкета, която да осигури точна информация за силните и слабите страни в общината през погледа на местната общност. По този начин се осигурява откритост на процеса и се получава първа обратна връзка от страна на участниците.

Б) Анализ и оценка на съвременната ситуация, обсъждане на предложения за развитие.

Подходящите за тази група общини **форми на консултации с гражданите са:**

- работни срещи;
- фокус групи;
- граждански панели;
- активиращо проучване на мнения – интервюта;
- анкети.



В дискусиите и консултациите се включват всички заинтересовани страни – представители на общинския съвет и общинската администрация, кметове и кметски наместници на села (това особено важи за общини като Кърджали и Смолян), културни институции, организации от неправителствения сектор и частни предприемачи. На този етап се провежда нова серия от анкетни проучвания, ориентирани към потребностите на селата и бизнеса в общината.

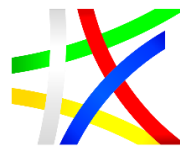
В) Вземане на съвместни решения и подготовка на предварителен проект. Това е един от най-важните етапи в планирането, при който гражданите и заинтересованите страни работят съвместно с управляващите за формулиране на общи решения. На този етап се изисква включване на всички заинтересовани страни. Ефективни методи и подходи за вземане на решения са:

- публично обсъждане;
- кръгла маса;
- обществен форум;
- конференция на бъдещето;
- „планиране с участие – смесени работни групи“ и др.

Г) Завършване и окомплектоване на документа ОПР:

- Експертен съвет;
- Приемане от общинския съвет на общината;
- Пресконференция и публикуване в сайта на общината;
- Публикуване в Портала за обществени консултации на Министерски съвет.

Важно е заинтересованите страни да бъдат включени както на етапа на разработване и приемане на ОПР/ИПГВР, така и при **реализацията на целите и приоритетите**, заложи в плана. Ангажимент на общината е да осигури необходимата публичност и да предприеме всички възможни мерки за поддържане на интереса и мотивацията за участие на местните общности в определянето и в реализацията на целите и приоритетите на документа. ОПР/ИПГВР се обсъждат и съгласуват със заинтересованите органи и организации, с икономическите и социалните партньори, както и с физически лица и представители на юридически лица, имащи отношение към развитието на общината, като се цели предоставяната информация да достигне максимален брой представители на заинтересованите страни и да се осигури тяхното участие в обсъжданията и вземането на решенията. Задължително е да се гарантира участието на съответните организации, представляващи гражданското общество, партньорите от областта на



околната среда и организациите, отговарящи за насърчаване на социалното включване, основните права, правата на хората с увреждания, равенството между половете и недискриминацията, действащи на територията на общината.

3.1.2. В етапа на изпълнението на Общинския план за развитие/ИПГВР

В процеса на изпълнението на плана акцентите за предоставяне на възможност за участие на гражданите и заинтересованите страни са:

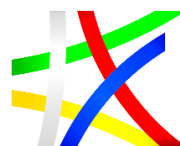
- Провеждане на разяснителна кампания, свързани с конкретните задачи, които стоят пред общинската администрация, неправителствените организации, бизнеса и гражданите за ефективно изпълнение на ОПР/ИПГВР;
- Стимулиране изграждането на публично-частни партньорства и реализацията на проектни идеи с участието на публичния сектор, насочени към подобряване на инфраструктурите, градската среда и услугите;
- За насърчаване на сътрудничеството между отделните общини и местните общности при реализацията на ОПР/ИПГВР е препоръчително да се включат и представители на администрацията, бизнеса и гражданското общество от съседни общини.

3.1.3. В процеса на наблюдение и оценка на Общинския план за развитие/ИПГВР

Наблюдението и оценката на изпълнението е заключителен етап от участието, в който освен управляващите органи, външни наблюдатели и оценители, трябва да бъдат включени и представители на гражданите и заинтересованите страни, участвали в етапите на планиране и изпълнение. За тази цел могат да се сформират смесени групи за мониторинг и оценка, обществени съвети и комисии и др. Тези групи трябва периодично да информират обществеността за резултатите от изпълнението и да организират публични обсъждания за оценка на ефекта и въздействието от постигнатото.

Подходът за осъществяване на този процес може да бъде формален и неформален.

При формалния подход гражданското участие и взаимодействието на управляващите със заинтересованите страни се основава на законова регламентация – законът регламентира кой, как и къде може да участва, докъде се простират правата на участниците и какви административни действия ще предизвика тяхното участие;



При неформалния подход участието не е твърдо регламентирано и може да бъде структурирано и реализирано по различен начин – в зависимост от условията, желанието и разбирането на управляващите и активността на гражданите – в този случай действията им се основават на партньорство и съвместно вземане на решения!

3.2. Модел за гражданско участие в процесите на разработване, изпълнение и наблюдение на Общинския план за развитие в общини от Група 2

В ГРУПА 2 са включени общини, гравитиращи към областни центрове по направление на урбанизационните оси и общини, които представляват стабилизираща опорна мрежа на развитието и стимул за периферните общини:

В област Кърджали това са общините: Черноочене, Момчилград, Ардино и Джебел.

В област Пазарджик това са общините: Септември, Лесичово, Панагюрище, Стрелча, Белово, Велинград, Ракитово, Пещера и Брацигово.

В област Пловдив това са общините: Карлово, Хисар, Калояново, Марица, Съединение, Родопи, Асеновград, Сопот, Стамболийски, Кричим, Перушица, Брезово, Раковски, Куклен, Садово и Първомай.

В област Смолян това са общините: Чепеларе, Девин, Баните и Мадан.

В област Хасково това са общините: Димитровград, Минерални бани, Харманли, Любимец, Свиленград, Симеоновград и Стамболово.

В тази група общини живее общо 48% от общото население на района. Това население обитава 38 малки и много малки градове и 665 села. Това е най-голямата група от общини – обхваща най-голяма територия и най-голяма част от населението на района.

Съществуват съществени общи характеристики и предпоставки в териториално устройствената и демографската структура на тези общини, които може да дадат отражение върху формирането на общ модел за гражданското участие в процесите на разработване, изпълнение и наблюдение на Общинския план за развитие.

Необходими предпоставки за успешно включване на всички заинтересовани страни:

- Осъществяване на достъпен и приобщаващ процес, адекватен на целта;
- Предоставяне на актуална и разбираема предварителна информация по темите за дискусия;
- Осигуряване на равен достъп и представителство на всички заинтересовани обществени групи;



- Включване на резултатите от процеса на участие във формулирането на самите решения и политики;
- Сътрудничество с всички на принципа на равнопоставеност и зачитане на гражданските и човешки права.

3.2.1. В етапа на разработването на Общинския план за развитие

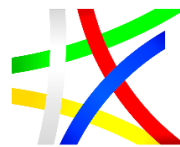
В етапа на разработването на документа (подобно на общините от Група 1) могат да се разграничат също три последователни работни фази за подготовка на предварителния проект и една обобщаваща, финална за приемане на окончателния проект. Това са:

- Подготовка, организация, обмен на информация и прилагане на подходящи подходи за разработване на плановия документ за развитие на общината. Това са: въвеждащи информационни срещи с представители на гражданите и заинтересованите страни; пресконференции; публикации в медиите и в интернет; разпространение на бюлетини, листовки, брошури, плакати, транспаранти и др.;
- Анализ и оценка на съвременната ситуация, обсъждане на предложения за развитие. Подходящите за тази група общини форми на консултации с гражданите са: работни срещи; фокус групи; граждански панели; активизиращо проучване на мнения – интервюта; анкети;
- Вземане на съвместни решения и подготовка на предварителен проект е един от най-важните етапи в планирането, при който гражданите и заинтересованите страни работят съвместно с управляващите за формулиране на общи решения. На този етап се изисква включване на всички заинтересовани страни.

Завършването и окомплектоване на документа следва нормативно установена процедура на организиране и провеждане на: експертен съвет; приемане от общинския съвет на общината; пресконференция и публикуване в сайта на общината; публикуване в Портала за обществени консултации на Министерски съвет.

Специфичните действия за осигуряване на необходимата информация и публичност в етапа на разработването на документа включват провеждането на разяснителни кампании, които следва да обхващат:

- Организиране и провеждане на публични дискусии, анкетни проучвания, фокус групи, форуми/семинари и др.;



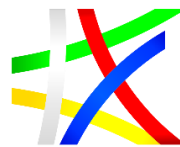
- Разпространяване на печатни материали, видеоматериали и др. съдържащи информация за предвижданията на ОПР, за ролята на гражданите и на бизнеса по отношение определянето на приоритетите за развитие на общината и реализацията им;
- Организиране на дискусия със заинтересованите страни за очакваните резултати в икономическата, социалната сфера, в областта на техническата инфраструктура и околната среда.

В тази група общини *комуникационната стратегия* трябва да се фокусира върху идентифицирането и включването на заинтересованите страни и гражданското общество чрез подходящи форми, включително кампании за генериране на проектни идеи, които да бъдат включени в програмата за реализация на плана. Важно е да бъде стимулиран подходът „отдолу-нагоре“ при определяне на нуждите, потенциала за развитие и възможните решения. Определянето на целите и приоритетите на плана и на мерките, чрез които ще се реализират тези цели и приоритети, не трябва да бъдат единствено инициатива и ангажимент на общинската администрация, а следва да отразяват нуждите на гражданите и да осигуряват участието на гражданското общество. На гражданите трябва да се предоставят възможности да посочват проблемите в средата около тях, да предлагат решения и да работят за реална промяна на градската среда.

3.2.2. В етапа на изпълнението на Общинския план за развитие

Специфичните интереси и възможности за участие на гражданите в процеса на изпълнението на плана в общините от Група 2 са:

- Провеждане на разяснителна кампания, свързани с конкретните задачи, които стоят пред общинската администрация, неправителствените организации, бизнеса и гражданите за ефективно изпълнение на ОПР;
- Опростяване на процедурите за участие в проекти на местните инициативни групи, създадени за прилагане на подхода „Водено общностите местно развитие“;
- Обучение на начинаещи предприемачи и представители на малкия частен бизнес и осигуряване на консултантска помощ за гражданите и малките сдружения за изпълнение на конкретни проекти;



- Справедливото разпределение на обществените поръчки е ключов фактор за стимулиране участието на гражданите в партньорските проекти между местните власти, бизнеса и гражданите;
- Стимулиране на партньорства между съседни общини за реализацията на проектни идеи от взаимен интерес с участието на гражданите, насочени към подобряване на инфраструктурите, градската среда и на услугите.

3.2.3. В процеса на наблюдение и оценка на Общинския план за развитие

Възможностите за участие на гражданите в процеса на наблюдение и оценка на изпълнението на плана в общините от Група 2 са свързани със създаване на система за наблюдение и оценка на плана. Системата обвързва отделни звена, извършваните от тях функции и последователността на операциите във времето. Целите на системата са да определи степента на изпълнение на планираните дейности, да проследи съответствието на плана с променящите се условия и да аргументира нуждата от неговата актуализация. Най-подходящата форма за включване на гражданите при наблюдението на Общинския план за развитие е участието им в смесени работни групи за мониторинг и оценка, обществени съвети, комисии и др.

3.3. Модел за гражданско участие в процесите на разработване, изпълнение и наблюдение на Общинския план за развитие в общини от Група 3

В ГРУПА 3 са включени периферни общини със сложни демографски проблеми и нужда от подкрепа:

В област Кърджали това са общините: Кирково и Крумовград.

В област Пазарджик това са общините: Батак и Сърница.

В област Пловдив това е община Лъки.

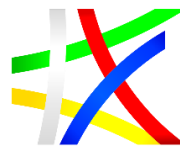
В област Смолян това са общините: Доспат, Борино, Рудозем, Неделино и Златоград.

В област Хасково това са общините: Маджарово, Ивайловград и Тополовград.

В тази група общини живее 9% от общото население на района. Това население обитава 11 много малки градове и 310 села.

3.3.1. В етапа на разработването на Общинския план за развитие

Необходимите предпоставки за разработването на Общинския план за развитие са:



- Прилагане на нормативните изисквания в Закона за регионалното развитие и Правилника за неговото прилагане, които определят търсенето на партньорство, публичност и прозрачност като ръководен принцип на разработването и реализацията на ОПР;
- Информационно обезпечаване и обмен на информация (обратна връзка) между гражданите, заинтересованите страни и администрацията. Тук трябва да се отчете ключовата роля на кметовете на малките населени места (селските кметове) като ярки представители на местните общности и действителни представители на гражданите и техните интереси;
- Избор на подходящи (ефективни) форми на гражданско участие в процеса на вземане на решенията, наблюдение и контрол на изпълнението им, съобразени с местната специфика, традиции и структура на населението в периферните общини;
- Осъществяване на партньорства на базата на взаимно доверие и отчетност.

В рамките на разработването на документа следва да се представят и популяризират работните предвиждания на ОПР, начините за тяхната реализация и очакваните конкретни ползи за развитието на общината и нейната общност. Различните механизми за представяне и дискутиране на работата по ОПР насърчават публичното участие и провокират идеите на различните заинтересовани групи. Отчитането на разнообразните интереси и съображения е възможност за балансиран, реалистичен и отразяващ местната специфика документ. Информационното обезпечаване е необходима предпоставка още в началния етап от процеса на планиране, с която се цели да се информират хората за това, което предстои, и да се стимулира тяхното участие.

3.3.2. В етапа на изпълнението на Общинския план за развитие

В периферните общини връзката между местната власт, администрацията и хората е жива и непосредствена. Хората се познават и общуват ежедневно помежду си. Особено важна фигура в осъществяването на диалога между гражданите, частните стопани (предприемачи) и местната власт (общината) е кметът на населеното място. Тук успешно се прилагат ефективни форми на привличане на гражданския интерес, които са неформални, спонтанни, традиционни граждански инициативи, базирани на приятелски, съседски отношения и търсещи конкретни, практически решения в интерес на всички. В малките изолирани населени места доброволното участие на хората се практикува често, празниците, религиозните традиции, земеделският труд



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

са среда за формиране на идеи и сдружения за партниране с местната власт при изпълнение на ОПР.

3.3.3. В процеса на наблюдение и оценка на Общинския план за развитие

Най-реалистичният подход за представителство на местната общност в смесените работни групи за наблюдение и контрол на разработването и изпълнението на ОПР в периферните общини е ***участието на кметовете на населените места***. Това е гаранция за истинско отчитане на интересите на жителите на селата, които имат специфични нужди и същевременно непознат потенциал за развитие и решаване на проблемите. **В този процес местният кмет се нуждае от подкрепа и утвърждаване в системата на местното самоуправление, като му се предоставят реални възможности, включително финансови, за успешно изпълнение на отговорностите, които има пред своите избиратели.**



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

V. СПИСЪК НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ СЪКРАЩЕНИЯ

ВОМР	Водено от общностите местно развитие
ДФЗ	Държавен фонд земеделие
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЕТК	Европейски транспортен коридор
ЗДОИ	Закон за достъп до обществена информация
ЗРР	Закон за регионалното развитие
ИПГВР	Интегриран план за градско възстановяване и развитие
МИГ	Местна инициативна група
МО	Междинна оценка
МНПО	Международна неправителствена организация
МРРБ	Министерство на регионалното развитие и благоустройството
НПО	Неправителствена организация
ОПАК	Оперативна програма „Административен капацитет“
ОПР	Общински план за развитие
ОСР	Областна стратегия за развитие
ППЗРР	Правилник за прилагане на Закона за регионалното развитие
ПЧП	Публично-частно партньорство
РИОСВ	Регионална инспекция по околна среда и води
СЕ	Съвет на Европа
ЮЛНЦ	Юридическо лице с нестопанска цел
ЮЦР	Южен централен район