



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

ФОНДАЦИЯ ЗА ПРОЗРАЧНИ РЕГЛАМЕНТИ

София 1618, бул. „Цар Борис III“ № 168, БЦ „Андромеда“ ет. 1, офис 13

Тел./Факс: + 359 2 987 13 14; GSM:+359 889 777 994

E-mail: office@ftr-bg.org; www.ftr-bg.org

ПРЕПОРЪКИ

ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ ПО ИЗПЪЛНЕНИЕ НА РЕГИОНАЛНАТА ПОЛИТИКА НА МЕСТНО НИВО

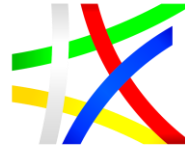
Докладът е резултат от изпълнението на Дейност 3 по проект № BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ на Фондация за прозрачни регламенти, осъществяван с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

www.eufunds.bg

Проектът №BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



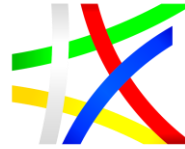
ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

СЪДЪРЖАНИЕ

I. ВЪВЕДЕНИЕ	3
II. ПРЕПОРЪКИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ ПО ИЗПЪЛНЕНИЕ НА РЕГИОНАЛНАТА ПОЛИТИКА НА МЕСТНО НИВО	5
1. Препоръки към органи и структури на държавната администрация на централно ниво.....	5
2. Препоръки за подобряване на вътрешните правила и процедури на общинските администрации, относими към регионалната политика.....	7
3. Препоръки за прилагане на конкретни техники и механизми за насърчаване и мотивиране на обществеността за проактивно участие	8
III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	10



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Цел на Дейност 3 от настоящия проект е на базата на констатациите, направени в изпълнение на първите две дейности от проекта, да бъдат изготвени препоръки, които да доведат до подобряване на средата за партньорство между местна власт и местна общественост за добро управление на процесите, свързани с разработването и изпълняването на регионалната политика от общинските администрации чрез Плановете за интегрирано развитие на общини (ПИРО). Направените констатации в изготвените два доклада по проекта, илюстрираха постигнатите нива на партньорство местна власт - гражданско общество **в началната фаза от цикъла на разработване, изпълнение и мониторинг на регионалната политика 2021-2027 г. на местно ниво**. На тази основа настоящите препоръки са разработени в **три направления**:

1. Препоръки към органи и структури на държавната администрация на централно ниво.
2. Препоръки за подобряване на вътрешни правила и процедури на общинските администрации, насочени към регионалната политика (Комуникационни стратегии, механизми за обратна връзка и др.).
3. Препоръки за конкретни техники и механизми за насърчаване и мотивиране на обществеността за проактивно участие.

Допълнително, препоръките са разработени и с оглед **етапите в процеса на разработване, одобрение, изпълнение и мониторинг на регионалната политика 2021-2027 г.:**

1. Разработка, съгласуване и приемане на ПИРО.
2. Годишно наблюдение и оценка на изпълнението.
3. Изготвяне на междинна оценка и последваща оценка на въздействието.

Освен това, всяка от препоръките е разглеждана и като конкретно предложение за подобряване на взаимоотношенията местна власт - гражданско общество, според **трите основни нива на гражданско участие**, признати според международните документи (ОИСР, Препоръка на Съвета относно отвореното управление (2017), OECD/LEGAL/0438) и специфичните национални разпоредби, а именно:

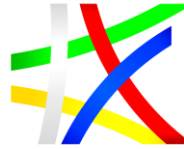
3

www.eufunds.bg

Проектът №BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

1. **Достъп до информация.**
2. **Обществени консултации.**
3. **Активно участие чрез диалог и партньорство**, когато сътрудничеството се изразява и в **съвместно поемане на отговорности** на всички етапи от процеса на вземане на решения (определяне на дневния ред, идентифициране на въпросите, вземане на решения и изпълнение).

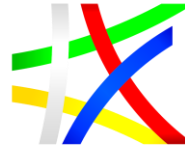
Направените препоръки нямат императивен характер. Те имат за цел да удовлетворят една много важна потребност, свързана пряко с ниското ниво на доверие между двете партниращи си страни - гражданското общество и местната власт. Преодоляването на формалния подход при реализиране на взаимодействието между местната администрация и структурите на гражданското общество и намиране на повече стимули за мотивиране на проактивно поведение, както на администрацията към гражданите, така и обратно.

Препоръките ще бъдат отправени към компетентните органи на управление: министър на регионалното развитие и благоустройството и кметовете на осемте общини, фокус на проекта, по реда на Глава Осма „Предложения и сигнали“ от Административнопроцесуалния кодекс. Представителите на структурите на гражданското общество, които бяха идентифицирани по време на изпълнение на Дейности 1 и 2 по проекта, ще бъдат адресирано уведомени за изготвените препоръки. За по-добра чуваемост, препоръките ще бъдат представени и на ръководството на Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ), за да бъдат разпространени и сред членовете на сдружението, и „лобирани“ чрез възможностите на НСОБ.

Като следваща стъпка, препоръките ще бъдат представени и дискутирани при изпълнението на Дейност 5 от проекта на дискуссионен форум с участието на представители на общинските администрации и на гражданското общество от осемте общини (Асеновград, Доспат, Златоград, Крумовград, Момчилград, Пещера, Стамболийски и Харманли), в които бяха проведени проучванията по Дейности 1 и 2, както и други представители от целевата група по проекта от Южен централен район (ЮЦР).



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

II. ПРЕПОРЪКИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСИТЕ ПО ИЗПЪЛНЕНИЕ НА РЕГИОНАЛНАТА ПОЛИТИКА НА МЕСТНО НИВО

1. Препоръки към органи и структури на държавната администрация на централно ниво

Извършеното наблюдение при провеждането на Дейности 1 и 2 върху текущото състояние на партньорството местна власт - гражданско общество и направените основни констатации ни дават основание да предложим следните препоръки към съответните заинтересовани лица в процеса по провеждане на регионалната политика на местно ниво.

1.1. Министър на регионалното развитие и благоустройството

Първа препоръка: През 2020 г. министърът на регионалното развитие и благоустройството е утвърдил Методически указания за разработване и прилагане на Планове за интегрирано развитие на община (ПИРО) за периода 2021-2027 г. В посочените методически указания, вероятно с оглед на непосредствено предстоящия ангажимент за изработване и приемане на ПИРО, акцентът е поставен именно върху този етап, за което са отделени 20 страници от документа. В същото време, за следващите етапи – наблюдение на изпълнението и оценка на ПИРО - са отделени само 11 реда. Направените констатации в хода на двете проучвания показват, че и местната администрация, и представителите на гражданското общество **оценяват като недостатъчен капацитета си за реализирането на годишните доклади за изпълнението на плана, извършването на междинна оценка и последваща оценка на въздействието от неговото изпълнение.** От друга страна, в Закона за регионалното развитие, чл. 36, ал. 1 се указва, че последните две оценки трябва да се извършат чрез възлагане по реда на Закона за обществените поръчки. Тези обстоятелства ни позволяват да изведем като **първа препоръка предложението - в Методическите указания на министъра да бъдат по-детайлно разработени и описани обхвата и съдържанието на предвидените по закон документи:**



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

- Годишен доклад за изпълнението на ПИРО;
- Междинна оценка на изпълнението на ПИРО;
- Последваща оценка от въздействието на ПИРО.

При разработването на методическите указания **препоръчваме да бъде използван по аналогия подходът, използван в Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка за въздействието към Закона за нормативните актове.** С голяма практическа стойност би било и разработването, като **приложения към методическите указания, на типови задания за възлагане на тези дейности на външен изпълнител консултант по реда на ЗОП.**

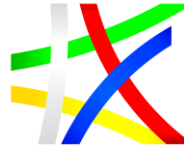
Втора препоръка: Съвместно разработване от експерти от МРРБ и Института по публична администрация на **учебна програма за обучение с практическа насоченост за осъществяване на вече изброените дейности.** С включването на едно такова обучение в каталога на ИПА ще се удовлетвори ясно изразената необходимост от специализирано обучение, споделена от представителите на местната администрация.

1.2. Администрация на Министерски съвет, Дирекция „Стратегическо планиране“, администрираща секцията „Стратегически документи“ на Портала за обществени консултации

При проведените проучвания беше категорично установено, че местните администрации изпитват **затруднения при използването на функционалните възможности на Портала за обществени консултации.** Затрудненията идват от това, че те не могат самостоятелно да публикуват документи в съответните секции и се налага да използват посредничеството на администраторите на системата. Това ни позволява да изведем като **препоръка при надграждане на Портала в него да бъде интегрирана възможността за идентифициране на потребителите с универсален квалифициран електронен подпис (КЕП), аналогично на Регистъра на обществените поръчки.**



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

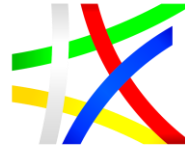
2. Препоръки за подобряване на вътрешните правила и процедури на общинските администрации, относими към регионалната политика

2.1. В Заповедта за назначаване на работна група за осъществяване на дейности, свързани с различните етапи на разработване и изпълнение на регионалната политика на местно ниво, освен поименния състав, да се утвърждават и Правила за дейността на работната група, с които да се уредят възможности за:

- преди изработването на годишния доклад за изпълнението на ПИРО да се актуализира списъкът на заинтересованите лица към Комуникационната стратегия, както с проверка на актуалността на контактите, така и с разширяването му с включване на представители на местната общественост, които не са били обхванати в досега направените списъци. Препоръчваме да се обърне внимание на изработените по време на проучванията профили на т.н. фасилитатори на обществено мнение:
 - ✓ представител на читалищно или училищно настоятелство, или ръководител на утвърден местен творчески колектив;
 - ✓ представител на активно младежко сдружение;
 - ✓ тематичен консултант – човек, който има специфични знания и умения за постигане на конкретна цел/резултат;
 - ✓ представител на авторитетен местен бизнес, който, обаче, потенциално е с най-висока степен на конфликтност, защото лесно може да попадне под подозрение за корисни интереси.
- **работните групи за изпълнение на дейностите по ПИРО да провеждат открити тематични заседания, на които целенасочено да се канят представители на заинтересованите страни;**
- при наличие на техническа възможност тези заседания да се излъчват на живо или във видео архив през интернет страницата на общината;



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

- да се предвиди възможност за **провеждане на изнесени заседания на работната група** с „откъсване“ от ежедневната работна среда и ежедневните задължения на служителите, включени в нея.

Разписването на подобни правила ще допринесе за изграждането на институционална памет и за укрепване административния капацитет на общинската администрация за изпълнение на съответните дейности. Това ще отговори на потребностите, идентифицирани в предходните проучвания, на представителите на местната общественост, да бъдат включени във всички етапи по провеждане на регионалната политика чрез ПИРО и ще има пряк принос към осигуряването на прозрачност и публичност в дейността на общинската администрация.

2.2. В проведените проучвания беше констатирано, че в голяма част от общинските служители, участвали в разработването на ПИРО, съществува усещането, че това е извънреден, допълнителен ангажимент, извън ежедневната им натовареност. За да бъде преодоляна тази нагласа, **препоръчваме действия за стимулиране на членовете на работните групи:**

- **във Вътрешните правила или процедури по оценяване на изпълнението на служебните задължения на служителите в държавната администрация да бъдат предвидени „бонуси“**, стимулиращи или улесняващи тяхното кариерно развитие, като предсрочно повишаване в ранг или при възможност, повишаване в длъжност;
- **във Вътрешните правила за работната заплата да бъде предвидена възможност за допълнително материално стимулиране на активните участници в работните групи.**

Тези мерки биха допринесли за подобряване мотивацията на служителите за активно участие в процесите по изпълнение на ПИРО.

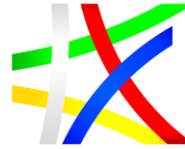
3. Препоръки за прилагане на конкретни техники и механизми за насърчаване и мотивиране на обществеността за проактивно участие

www.eufunds.bg

Проектът №BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

3.1. Практически мерки за подобряване на процесите по осигуряването на достъп до информация. Тези препоръки имат за цел да се подобри и надгради постигнатото ниво на гражданско участие, като се преодолее формалния подход за безадресно предоставяне на информация от страна на общинската администрация:

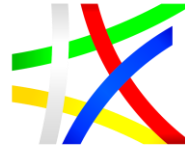
- Да се изпращат персонални съобщения до включените в актуализираните списъци заинтересовани страни към Комуникационните стратегии;
- Към интернет страниците на общините да бъде интегрирана функция „Абонамент“, която да позволява целево предоставяне на информация на потребителите чрез уведомяване по отделни теми, заявени от абонатите;
- На началната интернет страница на общинската администрация да има лесно достъпни рубрики „Стратегически документи“ и „Обществени консултации“.

3.2. Практически мерки за подобряване на процесите по провеждане на второто ниво на гражданско участие - обществените консултации. В допълнение към отправената препоръка за създаване на специализирана рубрика за обществени консултации е необходимо задължително да се предоставя като обратна връзка информация за постъпилите в процеса на общественото консултиране мнения, бележки и препоръки. Тази информация следва да съдържа: автор на предложението, същност на предложението, степен на приемане или отхвърляне, мотиви за взетото решение. Ако не са постъпили мнения, това следва също изрично да бъде посочено. Препоръката цели подобряване на процеса на общественото консултиране с осигуряването на проследимост и прозрачна обратна връзка и допринася за укрепването на доверието между заинтересованите страни.

3.3. Практически мерки за подобряване на процесите по провеждане на третото ниво на гражданско участие - активно участие чрез диалог и партньорство. Възможни дейности на това ниво на сътрудничеството са: **делегиране на конкретни задачи на гражданските организации, създаване форуми или органи за вземане на съвместни решения, включително за разпределяне на ресурси.** Заради декларираното недоверие от страна на гражданското общество, обаче, към всякакви институционализирани форми,



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

препоръката е по-скоро общините да се насочат към създаването на неформални (ad hoc) тематични коалиции или други форми, които не предвиждат институционализиране, като например обществени съвети и други подобни.

Доколкото в практиката на българските общини най-предпочитаната форма на диалог продължава да е **общественото обсъждане**, можем да направим следните две препоръки:

- При провеждането на обществено обсъждане на проекти на стратегически документи или отчети и оценки на изпълнението им, да не се провежда едно общо обсъждане, а поредица от тематични обсъждания с целеви аудитории. Това ще позволи да се чуе мнението на по-широк кръг представители на местната общност, които водени от разбирането си, че са компетентни само в своята област, не биха взели активно участие в едно общо обсъждане;
- Да се осигури възможност на най-активните участници в общественото обсъждане (независимо дали са привърженици или противници) да представят и защитят своето мнение пред органа, овластен да вземе крайното решение. Това може да се реализира чрез персонални покани към тях за участие в заседание на работна група, в заседание на Общински съвет и т.н.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Направените препоръки нямат императивен характер, но те биха постигнали целта си дори и ако послужат като повод за провеждане на дискусия. Авансовата инвестиция в подобряване на взаимното доверие между всички заинтересовани страни рано или късно ще се изплати като подобряване на живота на местната общност. Никога не трябва да се забравя, че доброто управление не е статичен идеал, който се постига веднъж и завинаги. **Доброто управление е непрекъснат процес, в който трябва да участват активно всички заинтересовани страни с увереност в собствените сили и възможности.**



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Въпреки че **препоръките** са направени за процеса по изработване и прилагане на един конкретен стратегически документ - ПИРО, **те са приложими и за изработването на всички останали публични политики на местно ниво.**