



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



НАРЪЧНИК
ЗА АКТИВНО ГРАЖДАНСТВО
(за нуждите на община Царево)

януари 2020 г.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Настоящия наръчник е реализиран в изпълнение на Проект BG05SFOP001-2.009-0060 „Взаимодействие между структурите на гражданското общество и органите на местна власт при формиране, изпълнение и популяризиране на политики, насочени към повишаване на конкурентоспособността и предприемачеството в Община Царево“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

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

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



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



СЪДЪРЖАНИЕ

| | |
|---|----|
| ВЪВЕДЕНИЕ | 4 |
| I. ПРИНЦИПИ ЗА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ НА МЕСТНО РАВНИЩЕ | 5 |
| <i>ОСНОВНИ ПОДХОДИ:</i> | 7 |
| <i>КОЙ МОЖЕ ДА УЧАСТВА?</i> | 9 |
| <i>ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ</i> | 11 |
| <i>ИНСТРУМЕНТИ ЗА УЧАСТИЕ</i> | 12 |
| II. ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ЦАРЕВО | 13 |
| <i>СЪСТОЯНИЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ</i> | 15 |
| <i>ИНСТРУМЕНТИ И МЕХАНИЗМИ ЗА УЧАСТИЕ</i> | 18 |
| Инструменти за бизнеса | 19 |
| Инструменти за гражданските организации..... | 20 |
| Инструменти за общината | 21 |
| <i>ВЪЗМОЖНОСТИ</i> | 23 |
| ИЗТОЧНИЦИ НА ИНФОРМАЦИЯ | 26 |
| ПРИЛОЖЕНИЯ | 27 |
| Приложение 1 | 28 |
| КОНТРОЛНИ ВЪПРОСИ ЗА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ СПОРЕД ИНДЕКСА ЗА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ, С ДОПЪЛНИТЕЛНА НАСОЧВАЩА ЛЕГЕНДА ЗА УПОТРЕБА..... | 28 |
| Приложение 2 | 32 |
| КОНТРОЛЕН ВЪПРОСНИК ЗА ТЕКУЩО СЪСТОЯНИЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ | 32 |



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ВЪВЕДЕНИЕ

Наръчникът е насочен към подпомагане работата на социално-икономическите партньори (бизнес и граждански организации) в община Царево при взаимодействието им с местните, областните и национални институции. Предназначен е за заинтересованите страни на местно равнище като са съобразени спецификите на средата и условията, в които работят и функционират бизнеса, администрацията и гражданските организации в община от мащаба на Царево.

Целта му е да представи възможните инструменти, принципи и подходи за гражданско участие на местно равнище, като отчита спецификите на конкретната среда и базира препоръките и предложените избрани инструменти на теретното проучване и работа с рзличните заинтересовани страни.

Наръчникът е изготвен в период на активно актуализиране, надграждане и публично представяне на такъв наръчник на национално равнище, който да служи като макрорамка за подкрепа и развитие дейността на гражданското общество в страната¹.

Адаптирането на инструменти, подходи и добри практики за конкретна среда на приложение е възможно само след запознаване с нейната специфика, което е възможно единствено чрез подробен анализ на средата и директна работа със заинтересованите страни. На база проведени фокус групи, анкети и интервюта с гражданския сектор, бизнеса и общинската администрация, резултатите от които бяха обобщени в направените анализи и препоръки вследствие изпълнението на дейности 1 и 2 по проекта, в т.ч. извършените Анализ – оценка на изпълнението на Общински план за развитие на Община Царево 2014-2020 с акцент конкурентоспособност и предприемачество в Община Царево с отправени препоръки и Анализ на прилаганите методи и модели за гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на Общински план за развитие на Община Царево 2014-2020 г. включващ препоръки, направиха възможно изготвянето на наръчник,

¹ Наръчник за гражданско участие, достъпен на <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=294&y=&m=&d=>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



който да е съобразен едновременно с най-актуалните и национално обсъждани и въвеждани практики за гражданско участие, на които тук ще се опрема, както и да се отчетат специфичните потребности, нужди и възможни решения конкретно за община Царево и общини от този мащаб.

I. ПРИНЦИПИ ЗА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ НА МЕСТНО РАВНИЩЕ

Един от фундаментите при формирането на определени местни политики и стратегии е принципът и начините на взаимодействие между публичната власт и неправителствените организации (НПО).²

*Основни принципи*³⁴:

- ✓ Участието на гражданите в процеса на формиране на политики и вземане на решения, е условие за открито, отговорно и ефективно управление.
- ✓ Участието на гражданите може да е пряко и представително, лично или чрез граждански организации, да е под формата на консултиране или гражданите да са непосредствено включени в процеса на вземане на решения.
- ✓ Участието на гражданите в процеса на вземане на решения на местно ниво е условие за демократичността и легитимността на местна власт.
- ✓ Гражданите следва да разпознават в провежданите политики и вземаните решения реализирането на собствените си интереси, да съществуват механизми, чрез които тези интереси да бъдат поставени в центъра на политическия процес в местното управление.
- ✓ 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.

² Николов, Г., Държавни политики и стратегии, ИК-УНСС, 2016, с. 20

³ Славов, А., Панов, Л., Шабани, Н., Алексиева, П., Участие на неправителствените организации в процеса на вземане на решения, Български център за нестопанско право, 2009, с. 3

⁴ Български център за нестопанско право, Участие на неправителствените организации в процеса на вземане на решения, 2009, с. 59



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



- ✓ Създаването, приемането и прилагането на управленски решения след и в условията на консултации и сътрудничество с НПО е предпоставка за приемане на по-добри решения, в смисъл на такива, които в по-голяма степен отговарят на обществения интерес.

Гражданското участие може да има различни форми – обществено обсъждане на политики и нормативни документи, приемани от местните власти, онлайн консултиране/консултиране на общественото мнение по интернет, публично обсъждане на общинския бюджет, създаване на обществени консултативни съвети, организиране на местна гражданска инициатива.“ Това е процес, в който „гражданите инициират и се включват в обсъждане и формулиране на политически и нормативни решения, но „последната дума“ е на изрично овластените институции на местно ниво – общинския съвет и кмета.“

Партньорският модел на управление е необходим за настоящото и бъдещото развитие на община Царево. В резултат на него Общината ще може да реализира процеса съвместно, комуникирано с партньорите при вземане на решения и координирането на техните изпълнения. Целта на партньорството е да се осъществи целенасочено взаимодействие между заинтересованите страни (граждански организации, бизнес и местна власт), което ще гарантира успешното развитие на политиките и общите им интереси на местно ниво. Работата в партньорство не означава само информиране или консултиране. Преди всичко означава съвместно вземане на решения и съвместни действия за изпълнение на тези решения. Решения, които първоначално са общоприети от мнозинството партньори имат висока обществена подкрепа и в процеса на реализацията.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОСНОВНИ ПОДХОДИ:

Внасяне на писмени предложения и становища

На местно ниво е предвидена законова възможност гражданите и юридическите лица да внасят писмени предложения и становища в комисиите на общинския съвет (чл. 49, ал. 3 от Закона за местното самоуправление и местната администрация, ЗМСМА) за приемане на нормативни актове (правилници, наредби и др.) от общинския съвет или за стратегически и политически документи.⁵

Достъп до обществена информация

Конкретните правила и процедури са уредени в Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ). Основни принципи за осигуряването на този достъп са откритост, достоверност и пълнота на информацията, еднакви условия, валидност и за юридическите лица. Заявлението за информация трябва да съдържа: 1) трите имена, а за юридически лица наименование и седалище на заявителя; 2) описание на исканата информация; 3) предпочитана форма за предоставяне на достъп; 4) адрес за кореспонденция със заявителя. Институциите са длъжни да разгледат заявленията във възможно най-кратък срок, но не по-късно от 14 дни след датата на регистриране. При отказ за предоставяне на информация или ако предоставената информация е непълна се предвижда съдебна защита. Решенията могат да се обжалват пред административните съдилища или пред Върховния административен съд в зависимост от органа, който е издал акта, по реда на АПК⁶

⁵ Наръчник за гражданско участие, с. 16, достъпен на <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=294&y=&m=&d=>

⁶ Пак там



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Участие в изготвянето на Общинския план за развитие

Съгласно Закона за регионално развитие и Правилника за неговото прилагане кметът на общината и общинският съвет осигуряват информация и публичност на Общинския план за развитие в съответствие със своите компетенции. Главната цел на действията за прилагане на принципа за партньорство е да се осигури прозрачност и да се информират заинтересованите страни и участниците в процеса на формирането и прилагането на местната политика за устойчиво развитие, относно очакваните резултати и ползите за местната общност като цяло, както и да се мотивират заинтересованите страни за активно участие в процеса на реализация.

Специфичните цели на действията в обхвата на заинтересованите страни включват:

- Участие, инициране и изискване на публичност чрез (публични дискусии, семинари, печатни материали, видеоматериали) на информация за предвижданията на Общинския план за развитие за периода.
- Фокусиране 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;
- Участие, инициране и изискване на публичност при и с цел разясняване на конкретните задачи, които стоят пред кмета, общинския съвет, общинската администрация, социалните и икономическите партньори, неправителствените организации и гражданското общество за осигуряване висока ефективност при изпълнението на плана;
- Участие, инициране и изискване на публичност в процеса на стратегическото планиране на развитието на общината за повишаване ефикасността на публичните разходи и осигуряването на по-голяма добавена стойност за общината.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



КОЙ МОЖЕ ДА УЧАСТВА?

Заинтересованите от общинската политика страни – граждански организации, бизнес и самата общинска администрация, които заедно да си сътрудничат в изготвянето и мониторинга на съответния общински план. Това са хора, групи от хора, организации и институции, за които съществува възможност да бъдат засегнати (в положителен или отрицателен смисъл) от политиките, заложи в общинския план, или такива, които могат да окажат влияние върху резултатите и последствията от тяхното осъществяване. Заинтересованите страни са тези, които могат да спечелят или да загубят от реализацията на определена политика или програма, както и такива, които са в състояние да повлияят върху постигането на техните цели и крайните им резултати.

Водещи принципи в работата, взаимодействието и взаимния контрол между заинтересованите страни:

-Кои са потенциалните благодетелствани страни (целеви групи, бенефициенти) от реализацията на политиката/програмата?

-Кой може да изпита неблагоприятно въздействие?

-Кои са уязвимите групи?

-Кои са потенциалните поддръжници и противници на политиката/програмата?

-Какви са взаимоотношенията между заинтересованите страни?



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Важно е не само да се разпознават в местната общност заинтересованите институции, организации и социални групи, но и да се прецизира кои от тях имат първичен и вторичен интерес от политиката/програмата, респективно общинския план, както и да се идентифицират техните конкретни интереси. Първично заинтересовани са тези, които имат пряка полза от реализацията на политиката/програмата или понасят преки вреди. Вторично заинтересовани са тези, които няма да бъдат пряко повлияни от политиката/програмата, но тя има отношение към тяхната дейност и интереси, към контактите им с пряко засегнатите, към възможностите за реализация на други програми и т.н.

Може да се формулира група от въпроси, които подпомагат определянето на интересите на ключовите заинтересовани страни, например:

- Какви са очакванията на заинтересованите страни от реализацията на даден общински план?
- Какви са възможните ползи и вреди за заинтересованите страни?
- Какви ресурси са в състояние или биха желали да мобилизират заинтересованите страни в подкрепа или противодействие на осъществяването на съответния общински план?
- Кои интереси на заинтересованите страни противоречат на целите на политиката/програмата?

Заинтересованите страни се ръководят от:

- Интересите, значението и влиянието на всяка от тях.
- Необходимостта от сътрудничество между тях, както и между тях и местната власт, а и други равнища на властта – областна, регионална, национална.
- Адекватните форми за участие в осъществяването, мониторинга и оценката на политиката/програмата.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ

Включването на заинтересованите страни в подготовката и провеждането на политиките в общината, вкл. в техния мониторинг/оценка е от важно значение за успешната реализация на политиката или програмата.

Съществуват няколко принципни начина на включване на заинтересованите страни:

- ✓ **Предоставяне на информация** – заинтересованите страни получават информация за това, което вече е решено и планирано, за политики и програми, които вече са факт.
- ✓ **Консултации** – заинтересованите страни се консултират за бъдещи политики и програми. При консултациите не се поема ангажимент изказаните мнения и становища на заинтересованите страни да бъдат взети под внимание.
- ✓ **Функционално участие или сътрудничество** – заинтересованите страни са насърчавани да сътрудничат с оглед постигане на целите на политиката/програмата.
- ✓ **Интерактивно участие или упълномощаване** – заинтересованите страни създават съдружия и партньорства с вземащите решения и провеждащите политиката или програмата още на ранните етапи от подготовката и разработването им, както и през целия период на тяхното осъществяване, мониторинг и оценка. Така се извършват прехвърляне на част от контрола върху вземането на решения и използването на ресурсите към заинтересованите страни, както и споделяне с тях на отговорността за резултатите от политиката/програмата.
- ✓ **Участие по инициатива на самите заинтересовани страни**, когато те самите проявяват инициатива да бъдат включени в развитието на политики, тяхното осъществяване осъществяване, мониторинг и оценка.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТРУМЕНТИ ЗА УЧАСТИЕ

Инструменти за участие на заинтересованите страни в работата на местната власт

КЪДЕ

- ✓ Обществени консултации по политики
- ✓ Обществени консултации по стратегически документи
- ✓ Инициране и участие в обществени дискусии по полититики и проблеми

КАК

- ✓ Чрез участие в обществени съвети
- ✓ Чрез участие в консултативни съвети
- ✓ Участие на заседания на комисии в общината
- ✓ Участие в открити сесии на Общинския съвет

ПО КАКЪВ НАЧИН

- ✓ Писмени предложения до кмета и ресорния заместник кмет по политики и стратегически документи, вкл. писмени предложения за създаване на обществени и консултативни съвети и формата на тяхното функциониране
- ✓ Писмени предложения /становища/ до комисиите на общинския съвет по конкретни нормативни документи, политики, програми, стратегии

ЗАЩО

- ✓ По-добра информираност на всяка заинтересована страна за работата на общината
- ✓ По-добра информираност на всяка заинтересована страна за различните позиции на бизнес, граждански организации и община



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



- ✓ По-добра информираност на общината за интересите на заинтересованите страни
- ✓ По-добро взаимодействие между интересите на заинтересованите страни и формулиране на общ интерес, както и на нови идеи, които съвместно да се реализират

II. ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В ЦАРЕВО

- Неправителствените организации, както и бизнеса нямат практика да си партнират активно. Доминира подхода да решават проблемите и да защитават интересите си в двустранен диалог с общината.
- Мащабът на общината има влияние и за типа комуникации за взаимодействие с гражданите – онлайн консултации и изпращане на становища се оказват не непременно необходима практика за тази компактна по мащаб и население територия.
- Гражданите в Царево активно използват възможностите на Закона за достъп до информация. Това е най-използваният инструмент за взаимодействие, заедно с двустранните отношения между бизнес/НПО организации и община.
- Общината има своя местна добра практика за обществени консултации по ключови политики, посещавайки различните населени места в структурата си, с предложенията и политиките, които е нужно да срещнат общественото внимание – напр. проектите на общински бюджет.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



- Бизнесът и НПО секторът не участват с писмени становища при обсъждането на проекта на общинския бюджет, а по-често изразяват позицията след приемането на документа от Общинския съвет. Дебатите на ниво Общински съвет остават най-същественото обсъждане на политики от този ранг.
- Самите граждани рядко участват с писмени становища по представените проекти на документи, а по-скоро с устни съображения и не чувствително активно.
- На ниво регламентирани консултативни съвети практиката на община Царево е концентрирана в съществуващия Съвет по туризъм, конструиран според стандартите за такива органи, с участие на всички заинтересовани страни, но не активно и ефективно работещ, поради нисък интерес и слаба активност от заинтересованите страни.
- Най-голям ефект от участието на заинтересованите страни в община Царево има в областта на въпроси, свързани с градската и бизнес среда, но тези участия на социално-икономическите партньори⁷ са по-скоро ситуационни, не системни.
- Положителна практика с национален резултат от дейността си в община Царево илюстрират със сдружените пчелари и техните постижения за защитения произход на произвежданата от тях продукция. Но няма други практики на местно сдружаване, чиято дейност да се развива в защита на местния интерес на областно, регионално и национално равнище.

⁷ Възприемаме редуцирано разбиране за социално-икономически партньори, тъй като поради мащаба на изследваната община не разполагаме за анализа с институционални представители на национално-представителните работодателски и синдикални организации на местно ниво.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



- През последните години се засилва партньорството община – неправителствени организации, като това съвпада с по-актвното развитие на неправителствени организации в района, вкл. чрез засилване на общинската политика за традиционни институционални представители на гражданската среда – каквито в определена степен са читалищата.

СЪСТОЯНИЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ

В общината се прилагат повечето възможни инструменти за взаимодействие със заинтересованите страни на местно равнище – формално организирани структури като:

- ↗ **консултативен съвет;**
- ↗ **насочени изнесени обсъждания по ключови политики;**
- ↗ **подкрепа за работещите в общината неправителствени организации;**
- ↗ **административна подкрепа за местния бизнес.**

Няма идентифицирани пряктики за безучастно поведение на общината, за липса на партньорско отношение и др. практики, препенястващи участието на социално-икономическите партньори да участват консултативно в разработването и изпълнението на ОПР и други местни политики.

- Местният бизнес участва в създадения Съвет по туризъм, но без целенасочен интерес към активното му използване като инструмент в местната политика. Заседанията на Съвета се провеждат рядко – един до два пъти в годината, но няма насочена инициатива от страна на бизнеса за включването му в процеса на консултиране и развитие на местната политика.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



- Гражданският сектор и местният бизнес не демонстрират познаване на практики за местно сдружаване както по проблеми и теми, така и структурно, за да целепологат и отстояват политики съвместно, вкл. за да работят по-ефективно с други сектори на областно и национално равнище.
- Заинтересованите страни добре разпознават проблемите, които се отразяват на дейността им, но не са склонни да възприемат практиката, съвместно да отделят време да ги обсъдят и да опитат да генерират няколко предложения, които биха подоборили едни или други привнесени условия на средата, а след това да ги предложат на общината чрез възможните за това инструменти (вж. стр 12).
- Отделните бизнес сектори (търговия, хотелиерство, ресторантьорство, земеделие, рибарство и др.) нямат практика да се сдружават в работата и представителството си пред общината, областта, региона. Изключение прави пчеларският сектор, но неговата добра практика не се пренася в другите сфери на местен бизнес.
- Представителите на местния бизнес са установили практиката двустранно да решават административни въпроси с общината, но търсят и не са запознати с практики, които да им помогнат да акумулират общ интерес, който да развият в искане и да целят реализирането му през общината.
- Гражданският сектор и местният бизнес не търсят хоризонтални партньорства за споделен туристически продукт и представителите на бизнеса, особено в областта на туризма, стоят равноотдалечено един от друг, но и от общината, вместо да се скъсват тези контакти в търсене на устойчивост и резултати.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



- В община Царево нараства формирането и активната дейност на граждански организации, пропорционални за мащаба на общината. Гражданските организации заявяват удовлетворение от активно сътрудничество и подкрепа от общината за реализиране на техни инициативи и укрепване на дейността им.
- Има места за участие и инициране на дарителски кампании, но доброволческата дейност е предимно в обхвата на местното представителство на Българския червен кръст и не е съвсем активно в практиките на другите граждански структури.
- Няма функциониращо участие на гражданските организации в Съвета по туризма, който остава освен слабо функциониращ, също и предимно двустранен орган – община-бизнес.
- Средата предполага възможност за хоризонтално партньорство между гражданския сеткор и бизнеса, защото както НПО-тата, така и бизнесът в Царево са предимно местни, което прави интересите за местно развитие общи и възможни за ефективно съгласуване и отстояване, но тази възможност не е идентифицирана от НПО сектора в общината.
- Гражданските инициативи, насочени към гражданска изява имат своя публичност и стигат до местните хора и гостите на града. За разлика от малкото налични медии и предимно използвания общински бюлетин, организации като „Вело Царево“, вкл. и местното читалище „Георги Кондолов“, присъстват в социалните мрежи, имат работещи сайтове, общуват редовно и активно със заинтересованата си публика.
- Гражданските организации в общината засега не са намерили необходимост в развитието си да общуват и партнират в достатъчна степен с национално



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



функциониращи неправителствени организации, въпреки активното присъствие на организации от Царево в портала на неправителствените организации.

Липсва готовност от гражданските организации и бизнеса да взаимодействат хоризонтално помежду си и да водят съвместно, а не само двустранно диалог с общината. Част от проблема за по-работещи политики и инициативи на местно равнище се корени и в отсъствието на този ключов фактор от взаимодействието на местно, областно и регионално равнище. Отговорността за инцирирането на идеи и политики и избора на най-добро решение за развитието на общината е оставено изцяло на местната администрация, без да се използва ресурса на самите заинтересовани страни, които да допринесат с идеи и участие.

ИНСТРУМЕНТИ И МЕХАНИЗМИ ЗА УЧАСТИЕ

Съществува богат набор инструменти за гражданско участие, по-релевантните за нуждите на община Царево и местната общност, посочени на стр. 12 в този наръчник.

Като се отчитат две основни специфики на общината:

- мащаб на общината и политиките, които трябва да развива;
- припокриване на различните заинтересовани страни (често представители на общината са и представители на НПО сектора или бизнеса);

са синтезирани механизми за гражданско участие, които да са функционални за Царево и заедно с инструментите от стр. 12 да създават набор от действия, подобряващи средата и възможностите за гражданско участие в общината.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Инструменти за бизнеса

- ✓ Участва в отворените заседания на Общинския съвет и комисиите чрез свои сдружения.
- ✓ Активно участие в Съвета по туризъм, вкл. с инициативи за разширяване на предмета му на работа и темите, които са предмет на обсъждане.
- ✓ Писмени становища до общината по стратегии/политики/бюджет.
- ✓ Заинтересовано следене работата на общината в ключови области и политики, както и до колко общината съобразява писмените становища, подадени от бизнеса.
- ✓ Разширяване активността и интереса на бизнеса от формирането на стратегии и политики на областно, регионално и национално равнище и участие чрез членуване в национално представителни работодателски организации и други организации и сдружения, които да спомогнат за по-информиран и подкрепен местен бизнес, който от своя страна по-устойчиво и солидарно да партнира на общината, докато е и неин коректив.
- ✓ Активност от страна на бизнеса за хоризонтален диалог между неговите представители, вкл. иницииране на граждански дискусии по важни за общината проблеми и политики, които налагат сътрудничество.

Например: при водещ интерес за разширяване на туристическия сезон, значение има гледната точка и идеите на всички заинтересовани страни, дебата между тези виждания и изкристализирането на нови възможни действия. Добра практика е, освен общината, бизнесът самостоятелно да инициира такива дискусии, като кани на тях представители на общината, за да се чуят всички гледни точки, ограничения и възможности и да се формулират нови. На такива дискусии се канят и представители на национално представителни бизнес организации, вкл. народни представители от района и др.

- ✓ Активно сътрудничество на бизнеса с общини от областта и региона за по-широки възможности в кандидатстването по проекти и за иницииране на обсъждания,



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



дейности, инициативи, кампании и диалог с областни, регионални и национални органи и институции по проблемите на бизнеса от конкретен регион.

- ✓ Сътрудничество с гражданския сектор за развитие и устойчивост на кампании и инициативи, целящи устойчива промяна и развитие на политики, с които да се търси вниманието на общината, но и нейната подкрепа за надграждане.

Инструменти за гражданските организации

- ✓ Участие на отворените заседания на Общинския съвет и комисии.
- ✓ Действия за включване на техни представители в Съвета по туризъм и предложения за дневен ред и годишна програма на Съвета.
- ✓ Писмени становища по политики до Общинския съвет и комисиите, кмета и ресорните заместници.
- ✓ Взаимодействие между гражданските организации чрез инициране на общи кампании, отстояване на съвместно подкрепени идеи пред общината.
- ✓ По-активно партньорство с работещите на национално равнище граждански организации, които застъпват сродни тематични интереси и участват в развитието на политики, интересувачи на местно равнище неправителствения сектор.
- ✓ Партньорство с международни неправителствени организации, които защитават на ниво Европейски съюз теми и въпроси от интереса на гражданския сектор в общината – особено подходящо за пчеларския сектор, както и за екологични теми и теми, свързани с устойчив туризъм.
- ✓ Инициране на кампании, форуми, дискусии, в които общината да е партньор или гост, като се дискутират проблеми, които гражданският сектор търси вариант да включи в дневния ред на общинската политика.
- ✓ Инициране на съвместни форуми с бизнеса, по теми от общ интерес за развитието на общината и активно участие в такива.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



- ✓ **Разширяване на интереса и участието на гражданските организации в дебати и с предложения по въпроси, засягащи сродни на тяхната сфера на дейност области не само на общинско, но на областно и регионално равнище, а чрез национално работещи неправителствени организации и на национално равнище.**

Например: Една дискусия за разширяване на туристическия сезон, иницирана от гражданска организация и проведена с поканените представители на всички заинтересовани страни – бизнес, община, други неправителствени организации завършва с предложения, които организаторът-инициатор да обобщи и предложи на общината, като търсят съвместно варианти за реализирането на тези идеи.

Тези предложения обаче са основа за по-активно участие на предлагащата ги организация и на други равнища на дебата – областен и регионален.

Същите предложения могат да се изпратят до всички участвали в дискусията и до такива, които не са се включили и да се направи подписка за подкрепа на формулираните предложения.

Така подкрепените и добили повече значимост със събраните зад тях представители на бизнеса и НПО сектора, или само на гражданския сектор предложения, могат да се използват и като становища през национално представителни граждански организации, както и чрез национално работещи граждански организации, които си партнират по същите политики с властта, но на национално равнище.

Инструменти за общината

Чрез активно използване на обществените консултации и разширяване на инструментите за прилагането им местната власт може да се търси по-ефективно мнението от гражданите, бизнеса и техните организации по конкретни теми или промени в политиката и/или законодателството. Консултирането включва информиране за готвени промени в политиката и покана за изразяване на мнения и коментари. Консултациите са подходящи на всички етапи от управленския процес и особено на етапите разработване на политики и мониторинг.⁸

⁸ Форум гражданско участие, Индекс за гражданско участие, <https://index.fgu.bg/>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



- Това са обществени консултации при разработване на нормативни актове, стратегически документи или по важни обществено значими въпроси
- Обществени консултации при извършване на предварителна оценка на въздействието
- Официални обществени консултации преди приемане на нормативни актове
- Обществени консултации при извършване на последваща оценка на въздействието⁹

В това число се включват и следните дейности:

- Определяне на обхват, цели и очаквания за консултацията;
- Подготовка на консултационни документи;
- Картографиране на заинтересованите страни;
- Методи и инструменти за провеждане на консултацията;
- Времева рамка и график за провеждане на консултацията;
- Ресурси за провеждане на консултацията¹⁰.
- ✓ Въвеждане на други инструментите за обществени консултации, които да надградят общинските обсъждания, провеждани по места като срещи с гражданите.
- ✓ Включване на граждански организации в Съвета по туризъм.
- ✓ Изготвяне на местна регламентация под формата на пътна карта за партньорство с гражданските организации и социално-икономическите партньори, която да се развива като добра практика в общината.
- ✓ Администриране на процеса на партньорство – покани до гражданските организации за участие в обществено обсъждане по конкретен документ/тема; протоколи от обсъжданията с устни становища на участниците; събиране и архивиране на писмени становища; обратна връзка до заинтересованите страни

⁹ Пак там

¹⁰ Форум гражданско участие, Индекс за гражданско участие, <https://index.fgu.bg/>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



кои предложения от техните становища могат да бъдат включени в обсъждания документ или да бъдат взети предвид в следващ такъв.

- ✓ Готовност на общината да участва активно в инициирани от гражданския сектор и бизнеса дискусии по сродни теми от общ местен интерес с цел търсене на по-добри решения.
- ✓ Партньорство на общината с национални организации, защитаващи сродни политики и проблеми и чрез тях участие в националния дебат по съответните въпроси – напр. чрез активно участие в Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ).

Например: Становища от Съвета по туризъм, които чрез НСОРБ да се включат в дискусиите на Обществения съвет по туризъм към министерството на туризма.

ВЪЗМОЖНОСТИ

- ✓ Активното участие и партньорство между заинтересованите страни (граждански организации, бизнес, администрация) води до по-голяма ангажираност от всички страни и намаляване на апатията към бъдещето на общината.
- ✓ Създава се чувство за колективна отговорност и заинтересованост по въпроси, теми и цели политики, в които има изявено участие на някои от заинтересованите страни. Ако са участвали със свои инициативи за обсъждания, кампании, писмени становища и консултации с общината и другите представители на местни общности, гражданските организации и бизнеса са и по-отговорни и заинтересовани да проследят развитието на цялата дейност/мярка/политика, за която са отделяли време и внимание и са ангажирали други партньори. Създава се чувство за свързаност на заинтересованата страна и конкретната политика/мярка/дейност, което разширява субектите, носещи отговорност и интересувачи се от максимално успешното ѝ реализиране.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



- ✓ Участващите заинтересовани страни ще могат повече да вникнат в проблемите, които общината има за реализиране на една политика и самите те да заработят като инструмент за разширяване на възможностите за постигането на общата цел. Вкл. чрез участие в национални организации, които да им съдействат за защита на същия този местен интерес пред национални органи на управление, както и пред областни и регионални такива.
- ✓ В условия на партньорство заинтересованите страни (граждански организации и местен бизнес) са по-малко недоверчиви към общината и повече съпричастни към проблемите, които заедно имат да решат. С тяхната подкрепа и с подкрепата на национално представителните и други национално разпознати организации, в които местни бизнес и граждански организации могат да членуват, те се превръщат в още един съществен инструмент, помагач за статута на общината в отстояването на интересите ѝ на областно, регионално и национално равнище.
- ✓ По-информираната общественост е условие за по-добър местен климат за провеждане на политики, вкл. по чувствителни за общността въпроси. Информирана общественост не значи само двустранна комуникация между заинтересована страна и община, а и информираност между самите заинтересовани страни за различни гледни точки в развитието на общината и ключовите ѝ политики, различни идеи и възможни инициативи, които този диалог и информираност могат да предпоставят.

Една от най-големите специфики на Царево е обстоятелството, че представители на местна администрация, бизнес и НПО често се припокриват, като това също се отразява чувствително на условията, в които трябва да се активизира партньорство. Подобно



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



обстоятелство изисква специфична за общината визия за развитие на гражданското участие, за да отговори ефективно на местните особености.

- ✓ Възможно и полезно би било разработването на собствени за общината документи в тази посока, съвместно със заинтересованите страни.
- ✓ По-активно партньорство между представителите на бизнеса и гражданските организации и търсене на колективния интерес, за които на следващ етап да се изработват общински политики, инициативи и практики.
- ✓ По-активно партньорство между представителите на гражданския сектор на хоризонтално равнище, както и според сферата им на действие включване в по-големи национални организации, защитаващи сходни теми и интереси.
- ✓ Търсене на възможни поводи за сътрудничество между бизнеса и неправителствения сектор за подпомагане на политиките, предимно на идейно равнище, но и като инициативи, съпътстващи общинските дейности за разширяване на туристическия сезон в икономически план и за подобряване на жизнената среда в социален план като се използват инструментите от с. 12, 18, 19 и от посочените в наръчника източници.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИЗТОЧНИЦИ НА ИНФОРМАЦИЯ

1. Български център за нестопанско право, Участие на неправителствените организации в процеса на вземане на решения, 2009.
2. Василева, Е., Стратегическо регионално планиране, ИК-УНСС, 2019.
3. Николов, Г., Държавни политики и стратегии, ИК-УНСС, 2016.
4. Нончев, А., Мониторинг и оценка на публични политики, Център за изследване на демокрацията, 2009.
5. Славов, А., Панов, Л., Шабани, Н., Алексиева, П., Участие на неправителствените организации в процеса на вземане на решения, Български център за нестопанско право, 2009.
6. Наръчник за гражданско участие, 2019, достъпен на <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&id=294&y=&m=&d=>
7. Обществени консултации и взаимодействие между администрацията и гражданското общество – обучение за служители от местната администрация, 2019, достъпно на <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&id=295&y=&m=>
8. Анализ на прилаганите методи и модели за гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на Общински план за развитие на Община Царево 2014-2020 г., с отправени препоръки, октомври 2019.
8. Форум гражданско участие, Индекс за гражданско участие, <https://index.fgu.bg/>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ПРИЛОЖЕНИЯ

Целта на приложенията е да се използват от представителите на гражданския сектор, местния бизнес и администрация в Царево като контролен инструмент за оценка и измерване на социалното партньорство в общината. Регулярното използване на въпросниците, което може да и е ежегодно може да бъде разписано и в специален документ на общината, регламентиращ добрите практики, които общината ще развива в посока на партньорство със заинтересованите страни.

Бизнесът и гражданските организации могат и самостоятелно да използват въпросниците, за да измерват състоянието нивото на партньорство и да подпомагат работата за неговото по-мощно и функционално развитие, като чрез въпросниците регистрират областите, в които са необходими по-активни действия, подходи и нови за общината и социалните и партньори практики.

Приложение 1. КОНТРОЛНИ ВЪПРОСИ ЗА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ СПОРЕД ИНДЕКСА ЗА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ, С ДОПЪЛНИТЕЛНА НАСОЧВАЩА ЛЕГЕНДА ЗА УПОТРЕБА¹¹

Приложение 2. КОНТРОЛЕН ВЪПРОСНИК ЗА ТЕКУЩО СЪСТОЯНИЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ¹²

¹¹ Базиран на Индекса за гражданско участие, <https://index.fgu.bg/>

¹² Базиран на Индекса за гражданско участие, <https://index.fgu.bg/>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Приложение 1

КОНТРОЛНИ ВЪПРОСИ ЗА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ СПОРЕД ИНДЕКСА ЗА ГРАЖДАНСКО
УЧАСТИЕ, С ДОПЪЛНИТЕЛНА НАСОЧВАЩА ЛЕГЕНДА ЗА УПОТРЕБА

Легенда:

З – въпрос за заинтересованите страни

О – въпрос за общината

З/О – въпрос за заинтересовани страни предимно, но и за община

О/З – въпрос за община, но и за заинтересовани страни

Област 1: СРЕДА НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ

1.1. Нормативна рамка

1. О: Иницират ли се местни референдуми, гражданските организации запознати ли са с организацията и възможностите им?
2. З/О: Сдружават ли се местни организации?
3. О: Регламентирана ли е възможността за създаване на обществени съвети и други консултативни структури?
4. О: Регламентирани ли са задължения на институциите да провеждат обществени консултации и обсъждания на политики и стратегически документи (предвиденият срок за това достатъчен ли е; форматът на консултациите позволява ли достъп на заинтересованите страни, граждани и организации)?
5. О: Предложенията за решения на местните институции съпътствани ли са от информация относно проведената обществена консултация и резултатите от нея?
6. О: Регламентирана ли е възможността на гражданите да правят предложения, да предлагат петиции и да организират протести и демонстрации като форми на гражданска позиция?
7. О/З: Регламентирано ли е задължение на местната власт да публикува стенограми и протоколи от заседания на публично избраните си органи и да предоставят обратна връзка по отношение на направени предложения и становища. Ако подобни задължения са регламентирани, то те изпълняват ли се коректно?



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



1.2. Институционална среда

1. О: Съществуват ли активни граждански организации, мрежи, коалиции от организации или неформални групи, които участват в обществени консултации и/или могат да повлияят на формирането на политики на местно ниво?
2. О: Има ли приети стратегически документи/ стандарти, които насърчават включването на гражданите и гражданските организации в процеса на вземане на решения? Разработени и публикувани ли са наръчници или указания как гражданите да участват?
3. О/З: Местната администрация създава ли структури за обществено консултиране и включва ли граждани и граждански организации в тях?
4. О/З: Създали ли е местната власт достатъчно улеснения за участие на гражданите - като онлайн инструменти за консултации, публикуване на ясна и разбираема предварителна информация, определяне на отговорни лица?
5. О: Предвиден ли е бюджет за това? По какъв начин в местния омбудсман подпомагат гражданското участие? (опционно)
6. О/З: Създали ли е местната власт структури за взаимодействие с гражданите?
7. О: Има ли медии (на местно ниво), които отразяват гражданските инициативи и резултата/ ефекта от тях?

Област 2: ПРАКТИКИ/ ПРОЯВЛЕНИЯ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ

2.1. Инициативи на гражданско участие

1. О/З: Използват ли се различни форми на гражданско участие като референдуми, граждански инициативи, граждански форуми, петиции (вкл. в Интернет), граждански панели за обсъждане на местни политики и др.?
2. О/З: Възползват ли се гражданите от правото си да подават заявление за търсене на информация от местната администрация и как тя изпълнява своите задължения по ЗДОИ?



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



3. 0/3: Организира ли местната власт обществени обсъждания? Участват ли гражданите и техните организации в публични обсъждания на проектите на стратегии/ програми и др.
4. 3: Търсят ли предварително информация и материали?
5. 3/0: Успяват ли гражданските организации и заинтересовани страни да изработят компетентни становища и предложения за акта, който се консултира, в определения срок?
6. 3/0: Дава ли местната администрация обратна връзка за получените предложения и становища, както и обосновано обяснение кои от тях са възприети, кои не са приети и с какви мотиви?
7. 3/0: Има ли участие на граждани и граждански организации в работни групи за разработване на проекти на актове на администрацията (стратегии и програми, наредби на общински съвети и др.)?
8. 3/0: Използват ли се активно социалните мрежи за изразяване на гражданска позиция, за консолидиране на мнение, за застъпнически кампании?

2.2. Активни граждани

1. 3: Доколко гражданите следят обществено-политическия живот? Запознати ли са с решенията и политиките, които се обсъждат/ приемат от местната власт?
2. 3/0: Популярни ли са доброволческите инициативи, даряват ли хората за каузи, членуват ли в организации?
3. 3: Получават ли гражданските инициативи и действия широка обществена подкрепа и участие?

Област 3: ЕФЕКТ (ВОДИ ЛИ ДО ПРОМЕНИ ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ)

3.1. Резултат от гражданските инициативи/ участие

1. 3/0: Постигнати ли са и в каква степен целите на реализираните инициативи/ консултации? Последвала ли е промяна в разглежданите проекти на документи/ решения?
2. 3/0: Има ли реален резултат от представените от гражданите искания/ предложения/ становища – какви стъпки са предприети, за да се продължи започнатото чрез гражданската активност?



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



3. 3/0: В кои сфери е най-ефективно гражданското участие според Вашата местна практика? (вкл. в анкетата)
4. 3/0: Кои форми на гражданско участие са най-успешни? На кое ниво – местно, областно, регионално?
5. 3/0: Какъв е ефектът от прилагането на различните форми на гражданско участие? Формално и реално прилагане? Практики.

3.2. Промяна в средата (през последните 2 години, ако е релевантно)

1. 0/3: Постига ли се промяна в политиките на общината - как се е променил политическият, икономически и социален контекст в резултат на гражданските инициативи?
2. 3/0: Има ли промяна в отношението на местната власт към гражданското участие?
3. 0/3: Наблюдава ли се повишена гражданска активност, повишили ли са се капацитетът на организациите и ефективността на инициативите?
4. 0/3: Наблюдава ли се по-добра координация и организираност на гражданите и НПО – в групи, организации, мрежи, коалиции?
5. 0/3: Наблюдава ли се промяна в отношението на медиите към гражданската активност?
6. 0/3: Как се променя средата през последните две години – протести, проведени местни референдуми, последствия и ефект от различните форми и практики? Добри практики (квартални съвети, обществени обсъждания, консултативни органи) и тяхното въздействие. Успяват ли да се наложат? Ако да, как? Ако не, защо? Законово-определените и задължителните и еднократните как се случват и дали се вижда въздействие?



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



Приложение 2

КОНТРОЛЕН ВЪПРОСНИК ЗА ТЕКУЩО СЪСТОЯНИЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ

1. Създали ли е местната власт достатъчно улеснения за участие на гражданите - като онлайн инструменти за консултации, публикуване на ясна и разбираема предварителна информация, определяне на отговорни лица?
.....
2. Местната администрация създава ли структури за обществено консултиране и включва ли граждани и граждански организации в тях?
.....
3. Създали ли е местната власт структури за взаимодействие с гражданите?
.....
4. Търсят ли заинтересованите страни предварително информация и материали за хода на една политика, програма, стратегия и др.?
.....
5. Успяват ли гражданските организации и заинтересовани страни да изработят компетентни становища и предложения за акта, който се консултира, в определения срок?
.....
6. Дава ли местната администрация обратна връзка за получените предложения и становища, както и обосновано обяснение кои от тях са възприети, кои не са приети и с какви мотиви?
.....
7. Считате ли, че организацията на работа на консултативните групи/обществено съвети и поставените срокове са подходящи за качествено изпълнение на задачите?
.....
8. При неприемане на направени предложения в рамките на консултативните групи/обществено съвети представят ли се мотиви?
.....
9. Провежданите заседания на консултативните групи/обществени съвети и обсъждания достатъчни ли са за качествено изпълнение на задачите?
.....



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



10. Как оценявате комуникацията и координацията с останалите членове на консултативните групи/обществено съвети?
.....

11. В рамките на консултативните групи/обществено съвети одобряват ли се финалните варианти на проектите на разработваните документи?
.....

12. Смятате ли, че дейността на консултативните групи/обществено съвети има нужда от подобрене и в кои направления?
.....

13. Според Вас има ли слабости при изпълнение на задачите на консултативните групи/обществено съвети? Моля да ги посочите:
.....

14. Моля, ако имате допълнителни коментари или бележки, относно дейността на консултативните групи/обществено съвети на местно равнище и да ги посочите:
.....

15. В кои сфери е най-ефективно гражданското участие според Вашата местна практика?
.....