



Модели за пряко участие в местното самоуправление, механизми за вземане на решения, процедури за работа, форми за търсене на обратна връзка, принципи на работа

ОБУЧИТЕЛЕН МАТЕРИАЛ ЗА ОБЩЕСТВЕНИ ОБСЪЖДАНЯ

Местното самоуправление е най-близката до хората публична власт. Ето защо е важно да знаем какви са нашите права като граждани, механизми за вземане на решения, процедури за работа.

Според много хора ролята ни на граждани се изчерпва с това да дадем гласа си при избора на кметове и общински съветници, които да управляват от наше име. А процеса на вземане на решения от общинската администрация в повечето случаи касае много други права и задължения.

Качеството на провежданите местни публични политики е в пряка зависимост от 1) гарантираната прозрачност 2) включването на всички заинтересовани страни в процесите на формулиране на приоритети, вземане на решения, мониторинг и контрол върху изпълнението. Най-мощният демократичен инструмент за прозрачност, публичност и гражданско включване представляват механизмите за пряко участие на гражданите в местното самоуправление чрез общо събрание на населението, референдум и гражданска инициатива. Успешното прилагане на тези механизми, обаче, изисква определена гражданска и политическа култура, които по последни изследвания липсват в нашата страна. Ето защо у нас тези инструменти се прилагат изключително рядко и с доста съмнителен резултат. В следствие на това местното самоуправление е неразбрано в повечето случаи и гражданите научават за вече свършени неща без да се потърси тяхното мнение и без да знаят за своите права. Проект Активни граждани на Община Сатовча цели да допринесе за по-високо качество на провежданите местни публични политики чрез изработването на адекватен модел за пряко участие на гражданите в управлението. Ето защо проектът включва следните активности: 1) задълбочено проучване на факторите, които благоприятстват или възпрепятстват инициативите за пряко участие на гражданите в местното самоуправление и на опита на ЕС в тази посока; 2) детайлен мониторинг на действията на администрацията в изпълнение на решенията на граждански инициативи за пряко участие; 3) обучителни семинари за обмяна на опит между активни граждански структури, бизнес, неформални обединения; 4) широка застъпническа, информационна и обучителна кампания за популяризиране на модела за пряко участие на гражданите в местното самоуправление.

Гражданското участие означава да бъдем активни в разрешаването на проблеми от обществено значение. За да го направим, трябва да инвестираме част от своето време, познания, усилия и други ресурси. Доколкото участието ни е било ефективно, ще можем да измерим през постигнатите резултати в населеното място в което живеем. Бойкотът обаче не променя начина, по който функционира веднъж избраната власт. Правомощията



на избраните кандидати си остават със същата валидност, без значение дали изборителната активност е била 30% или с 80%.

Гражданите могат да участват по разнообразни начини в местното самоуправление. Част от формите на участие са преки и формално регламентирани в българските закони. Друга част произтича по подразбиране от конституционно гарантираното право на гражданите да се сдружават свободно (чл. 44). В демократичните държави публичната власт произтича от народа. Ето защо, когато местната власт консултира публичните политики с гражданите, силно се увеличават шансовете да вземе по-адекватни решения, отговарящи по-добре на обществения интерес.

Регулирани форми на пряко гражданско участие в местното самоуправление са:

- местните референдуми;
- местните граждански инициативи;
- общите събрания на населението.

Наред с тях според Закона за местното самоуправление и местната администрация гражданите имат правото да присъстват на заседанията на общинския съвет и неговите комисии. По решение на общинския съвет може да бъде въведена и позицията на местен обществен посредник.

Местните референдуми

Те се провеждат в общини, райони или кметства, когато има нужда гражданите пряко да вземат решение по въпроси, за които отговарят органите на местната власт.

Местен референдум може да се направи по предложение на:

- поне една пета от общинските съветници (но не по-малко от трима);
- кметовете на общини, райони и кметства;
- инициативен комитет с подписка, включила не по-малко от една десета от гражданите с изборителни права на територията на съответната община, район или кметство.

Когато гласуваме на референдум, изразяваме подкрепа (с отговор “Да”) или несъгласие (с отговор “Не”) спрямо отправените към нас като граждани въпроси. Успешно приетите решения от местни референдуми имат задължаващ характер за общинската власт.

Как се организира референдум?

30 дни преди началото на всеки референдум започва информационна кампания. Всеки гражданин има правото да получи информация за:

- въпроса или въпросите, по които ще се гласува;
- датата и мястото на провеждане на допитването;
- мотивите зад предложенията на вносителите; както и за различните позиции по предлаганите въпроси.

В подкрепа на въпрос или на алтернативната позиция могат да се регистрират партии, коалиции и инициативни комитети.



Предложенията на местните референдуми се приемат, ако в тях са участвали не по-малко от 40% от гражданите с избирателни права в съответната община и с "Да" са отговорили над половината от подалите своя глас в допитването. Тази висока граница на избирателната активност често блокира изпълнението на направените чрез референдум предложения. От друга страна обаче тя гарантира и достатъчна представителност на получените резултати, които впоследствие ще са задължителни за местната власт.

Важна роля за местните референдуми имат общинските съвети. Те проверяват допустимостта на предложенията по законосъобразност и насрочват датите за провеждане на допитвания. Наред с това ОС може да редактира и предложените въпроси, но без да променя смисловото им съдържание.

Местната гражданска инициатива

Чрез нея можем като граждани да отправим предложения до общинската власт или до регионалните изпълнителни органи за решаването на въпроси от местно значение. Инициативен комитет на територията на съответната община организира подписка в подкрепа на предложенията, които внася пред съответните органи. Те, от своя страна, са длъжни да разгледат предложенията и в едномесечен срок от връчването на подписката да обявят своите решения и евентуални мерки за прилагане на инициативата.

Разликата между гражданските инициативи и успешно приетите предложения чрез референдум е във възможността пред местната власт да отхвърли предложенията, отправени чрез инициативи. Това обаче е свързано с "плащането" на политическа цена от представителите на местната власт. Ето защо колкото повече подписи в подкрепа на инициативата са събрани, толкова по-трудно става тя да бъде отхвърлена без сериозни аргументи от органите, до които е била връчена.

Общото събрание на населението

То е инструмент за обсъждане и решаване на въпроси от местно значение, които по целесъобразност са в сферите на компетентност на общинския съвет или на кмета. То се провежда в общини, райони, кметства, населени места и квартали с население до 10 000 души.

Общо събрание на населението се свиква:

- по инициатива на кметовете (на общини, райони или кметства);
- след решение на общинските съвети;
- по искане на поне една петдесета (но не по-малко от двадесет човека) от местното население с избирателни права.

15 дни преди началото на събранието общинските органи трябва да оповестят деня, часа, мястото на провеждане, както и поставените на дневен ред въпроси за разглеждане. За да бъде редовно събранието, се изисква на него да присъстват поне една четвърт от гражданите с избирателни права на територията, на която то се провежда.



Резултатите от гласуването се превръщат в решения на общото събрание на населението. Кметовете издават заповеди за изпълнение на мерки по тях или внасят предложения в Общинския съвет за приемането на решения, правилници и наредби. Законността на решенията от общите събрания на населението може да бъде оспорена пред съответния административен съд, чието решение по конкретните казуси е

Според Закона за местното самоуправление и местната администрация (чл. 28) гражданите **могат да присъстват и на заседанията на Общинския съвет и неговите комисии**. Те могат да се изказват, да отправят питания, да дават становища и предложения от компетентността на органите на местното самоуправление, както и да получават отговори от тях. Гражданското участие в заседанията на общинския съвет и неговите комисии се регулира допълнително от правилниците на общинските съвети.

С решение на общинския съвет може да бъде избран и **обществен посредник**, който да защитава правата и законния интерес на гражданите пред местната власт и администрация. Неговите правомощия се регулират с правилник, приет от общинския съвет. Наред с това, общинският съвет е органът, който избира и освобождава местния посредник. Тази процедура се осъществява чрез гласуване с квалифицирано мнозинство – $\frac{2}{3}$ от броя на съветниците.

Общинските органи имат важна роля за нормалното реализиране на гражданското участие в управлението на местно ниво. Тази особеност понякога позволява с процедурни хватки то да бъде ограничавано – откази за насрочването на референдум или за съобразяване с неговите резултати; манипулиране на въпросите за гласуване; използване на факта, че в изборните списъци все още има “мъртви души”, което се отразява на изборната активност, кворумите за събрания; отказ от въвеждане на позицията “обществен посредник” и т.н. Не е без значение и фактът, че законодателството ни не изяснява напълно изчерпателно кои въпроси са от “местно” значение и кои – от “национално”. В този смисъл местните и национални интереси – например за създаването на мина за добив на изкопаеми ресурси – могат да бъдат в конфликт едни с други, което в крайна сметка да води до блокиране на гражданските допитвания и инициативи.

Гражданското участие не се изчерпва единствено с формално регламентирани инструменти за прякото му осъществяване. Като заинтересована страна от провежданите политики, гражданите и техните сдружения могат да развият своя капацитет за застъпничество, контрол и оценка над дейността на институциите. Те биха могли да оказват влияние над органите на местно самоуправление чрез предоставянето на информация, проучвания и експертиза; чрез участие в задължителните процедури по обществени консултации (ЗНА – чл. 26 ал. 3); сключване на споразумения за сътрудничество с общините; проследяване и контрол на решенията на местната власт с помощта на законовите механизми и/или оспорването им по административен път; чрез сигнализирането за нарушения до институциите, омбудсмана, медиите и т.н. Списъкът на гражданските дейности за участие в правенето на политики не е затворен.

Участието на гражданите в местното самоуправление е регламентирано в Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление



I. Принципи на прякото участие

Принципите на прякото участие на гражданите в управлението са:

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

II. Форми на прякото участие

Прякото участие се осъществява чрез:

1. референдум;
2. гражданска инициатива;
3. европейска гражданска инициатива по смисъла на чл. 2, т. 1 от Регламент (ЕС) № 211/2011;
4. общо събрание на населението.

Референдумът може да се произвежда на национално и местно ниво.

Гражданската инициатива може да се провежда на национално, европейско и местно ниво, а общото събрание на населението - на местно ниво.

Право на гласуване

Право да гласуват на национален референдум имат гражданите на Република България с избирателни права, които имат постоянен адрес на територията на страната към деня на насрочване на референдума.

Право да гласуват на местен референдум и на общо събрание на населението имат гражданите на Република България с избирателни права, които имат постоянен или настоящ адрес, когато той е различен от постоянния, на територията на съответните община, район, кметство, населено място, квартал през последните 6 месеца преди насрочването на референдума.

Открояваме няколко **фактора**, които влияят върху състоянието на прилагане политики на местно ниво. На първо място е степента на зрялост на местната общност и наличието на гражданска енергия на местно ниво. Тези предпоставки обикновено се регистрират не в най-големите и не в най-малките общини в страната, където все още е налице чувство на общност и желание да се участва в „местния дневен ред“ и оказва влияние върху решенията свързани с местното развитие. В най-големите градски центрове, това усещане за общност е по-слабо и „избледнява“ и не предпоставя активно участие, следвайки „анонимността“ и нагласата, че „нещата ще се случат и без мен“. В малките общини, възрастовата и образователна структура на населението е значително по-неблагоприятна. Немалка част от живеещите са икономически неактивни лица, често демотивирани и обезсърчени, което предпоставя и по-ниската им гражданска активност. Разбира се съществуват и изключения от това наблюдение и отделни общности, участват активно в процесите на местното развитие.

Вторият важен **фактор** за активното участие на гражданите в процесите на местното развитие е нагласата на местната власт и най-вече нейния изпълнителния орган – кмета на община, 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. В този случай личностният фактор е определящ за наличието и качеството на взаимодействието. **Третият важен фактор**, който влияе върху гражданската активност е доверието 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. В общностите, където е налице благоприятно съчетаване на тези фактори можем да твърдим, че степента на



гражданската активност е висока и гражданите в по-голяма степен приемат че участват в „самоуправлението“ на местно ниво. Без претенции за прецизност, наблюденията ни формират разбирането, че такова взаимодействие е налице в един доста малък дял (не повече от една пета) от местните общности. Това са общини в които обикновено има традиции и съществува приемственост между общинските ръководства, които поддържат „жива“ връзката с гражданите. Ключова предпоставка за гражданско участие в местното самоуправление е степента на децентрализация на държавното управление в България. По обща оценка на много експерти, България е все още силно централизирана държава в сравнение със страните от ЕС. Макар, че е налице разбиране за нуждата от децентрализация, действията в такава посока са несистемни, плахи и колебливи. Изпълнението на приетата през 2006 г. Стратегия за децентрализация на държавното управление не доведе до резултатите, които трябваше да бъдат постигнати. В ситуация в която правомощията на органите на местното самоуправление са ограничени и голяма част от прилагането на местни политики зависи от волята на централното правителство, самоуправлението ще има по-скоро декларативен характер, отколкото автономно ниво на власт на което се вземат важните за местното развитие решения. Ограничените местни правомощия предопределят в не малка степен гражданска активност на местно ниво. Могат да бъдат посочени много примери в подкрепа на това твърдение, но е достатъчно да се ограничим само до слабото и често формално публично обсъждане на проекта за годишен общински бюджет. В ситуация на тесни данъчни правомощия на местните власти, силна зависимост от трансфери от правителството и доминиране на делегираните от държавата дейности над местните в общинските разходни отговорности, обсъждането на общинския бюджет ще продължи да бъде слабо интересно за гражданите заради ограничените възможности за въздействие в по-голямата част от общините в България, в които делът на собствените приходи е много нисък..

Форми и подходи за гражданската активност и участие на местно ниво:

Прегледа на практиките на взаимодействие между местната власт и гражданите, показва, че се използват различни инструменти и подходи за включване на гражданския сектор и същите са резултат от различен опит и възприемчивост към различни подходи, съобразно местният контекст и особености. Макар и съхранили известни практики от миналото, културата на гражданското участие на местно ниво в България се изгражда основно в периода след 1991 г., когато местните общности с новата Конституция от 1991г. получават ефективно, право на самоуправление. Специфична особеност на гражданския сектор в България е неговото създаване и развитие с финансовата, институционална и административна подкрепа на външни донори и международни организации след демократизацията от началото на 90-те години. Макар и по-слабо изразени на местно ниво, подходите и практиките, свързани с гражданското участие, са заимствани от спецификата на донорската подкрепа. На тази основа, в различни региони на страната са популярни (повече или по-малко) инструментите за гражданско участие, заимствани от опита на подкрепящата страна или донор. България е една от малкото страни в Европа, в които нестопанският сектор не е пряко финансиран от държавата, а разчита предимно на външни донори и дарения. Причината за липса на финансиране от държавата, е да не се породи зависимост между отпусканото финансиране и дейността на НПО. В същност се поражда зависимост между НПО и донора на средства. В този аспект може да се поучим от опита на република Полша, в които държавата активно се включва във финансирането на НПО, при определени критерии. Моделите и практиките на гражданско участие в процеса на вземане на решения на местно ниво в България като



цяло отразяват съществуващите модели на национално ниво. Най-често прилагани форми на взаимодействие на местно ниво са следните:

Обществени обсъждания. Обществените обсъждания дават възможност на гражданите да участват непосредствено в процеса на вземане на решения, като отправят предложения за приемане на политики, по въпроси на общинския бюджет и местни нормативни актове. Отделни закони включват като задължителна форма обществените обсъждания при приемането на определени политики и важни за населението местни решения. Такива са например „Законът за регионалното развитие, Законът за публичните бюджети, и други, които постановяват, решенията на органите на местното самоуправление да се приемат след задължително обществено обсъждане. Прилаганите форми на публични обсъждания са различни в отделните общини. Удачна форма, прилагана в някои общини е моделът на „обществен форум“ . Тя се прилага често при обсъждането на проекта на общинския бюджет. Чрез нея се подобрява самия процес на вземане на решения, давайки възможност за получаване и обсъждане на информация от различни източници. Повишава се значително степента на сътрудничество между представителите на местната власт и гражданите, което от своя страна допринася за отвореност, достъпност и прозрачност на процеса на вземане на решения. Обща слабост на провежданите на местно ниво обществени обсъждания е тяхното формално провеждане с цел спазване на изискванията на законодателството. Формализма е резултат от ниският граждански интерес към тези обсъждания от една страна и от често недобрата подготвеност на тези обсъждания от самите местни власти. Качествените обсъждания изискват значително време за подготовка, отчасти и финансови ресурси, които местните власти не разбират или не желаят за отделят за да се привлекат обществен интерес.

- **Обществени съвети.** Обществените съвети по своята същност са консултативни органи за гражданско участие и обществен контрол на местно ниво, които могат да съдействат на органите на местното самоуправление за формулиране и реализиране на общинската политика по важни за местната общност въпроси. Те могат да бъдат формално учредени като самостоятелно юридическо лице или да съществуват като обществено - консултативен орган към общината, района, кметството.

Практиките в различните общини са различни, но по-честият случай е, когато те не са формализирани и съществуват като консултативен орган към общината. Обществени съвети има по различни въпроси, но най-често те са в областта на развитието на туризма, местното икономическо развитие, социалните дейности и други сфери. Ключов въпрос, свързан с дейността на обществените съвети е номинирането и изборът на техните членове. Много често общественото доверие в тях е ниско, поради подозрения в политическа пристрастност или склонност към съглашателство с местната власт. Номинирането и изборът на членовете трябва да е максимално прозрачно, подчинено на ясно формулирани правила и критерии, като членовете следва да притежават експертиза и опит в различни области, и да умеят да отстояват обществено значими каузи. На практика в общините има създадени много обществени съвети, чието създаване е провокирано от самата власт или са създадени по проекти с европейско финансиране.. Често такива съвети са лишени от ясна кауза и лидерство и не носят ползи за местната общност. Известни традиции на участие на НПО при формулиране на политиките за развитие у нас се създадоха във връзка с прилагането на Закона за регионалното развитие. Законът постановява възможности за участие на заинтересованите страни (физически лица и представители на юридически лица, които имат отношение към



регионалното развитие) на областно ниво . В страната са изградени и функционират двадесет и осем областни и шест регионални съвета за развитие. Макар, че на този етап това е само възможност, а не задължение „Председателят на областния съвет за развитие кани на заседанията на съвета да присъстват с право на съвещателен глас физически лица и представители на юридически лица, които имат отношение към развитието на областта” . Съща е ситуацията и с регионалните съвети за развитие. Практиката показва, че в заседанията на областните, респективно на регионалните съвети за развитие, участват освен представители на работодателски организации и представители на местни агенции за развитие и други НПО. Засилването на ролята на гражданските организации би могло да се осигури, чрез равноправно участие на представители на гражданския сектор в заседанията на областните и регионалните съвети за развитие, като тяхното участие следва да бъде регламентирано като задължително и равноправно. В периода след 1995 г. на местно и регионално ниво, започнаха да се структурират и формализират и сдружения за насърчаване на местното / регионално развитие, обединяващи местна власт, бизнес и граждански организации. Тези структури, най-често регистрирани като сдружения по ЗЮЛНЦ имат свое място в местното развитие - опитвайки се да изпълняват функции на агенции за регионално развитие . До 2007 г. (присъединяването на България към ЕС) тези структури имаха достъп до различна донорска помощ и съобразно техния капацитет и активност, участваха активно в процесите на формулиране и прилагане на политиките за развитие. След 2008 г., централизираният модел на администриране на средствата от ЕС, ограничи достъпа им до ресурс за функциониране и те постепенно започнаха да затихват.

- **Участие на НПО и граждани в работни групи.** Често използван на местно ниво инструмент за въвличане на гражданите при решаването на местни проблеми. Чрез сформирването на различни работни групи, местната власт осигурява възможност на гражданите да участват както в процесите на формиране на политики, така и при вземане на решения за разходване на публично финансиране. Работните групи се използват от много общини при разработването на общинските планове за развитие. За подобряване на взаимодействието с НПО някои общини създават офиси за връзка с НПО. Те се създават към общинската администрация и представляват общината в процеса на сътрудничество и съвместни инициативи с третия сектор. За формализиране на взаимоотношенията между местната власт и НПО сектора не са изключения практиките на подписване на Споразумения за сътрудничество между НПО и местните власти. Това са политически документи на местно ниво, които отразяват постигнатото съгласие между представителите на НПО и местната власт.

- **Делегирането на социални услуги от страна на местната власт към НПО** е форма на взаимодействие, която намира почва в средно големите и големите общини в страната. Тя е възможна там където има организации с експертиза и опит в социалната сфера и от друга страна има „пазар“ за тази услуга на територията на която се делегира услугата за предоставяне. Тази форма на взаимодействие е полезна и с това, че освен че създава доверие, може да доведе и до чувствително подобряване на качеството на предоставяната услуга, което е от пряка полза за нейните бенефициенти.

- **Учредяване и подкрепа на дейността на обществени фондации / фондове.** Те са форма за регламентиране на отношенията с НПО и отделянето на пари от местния бюджет за финансиране на проекти на НПО. Такива примери има в няколко общини в



България. Правилата за отпускане на финансова подкрепа обикновено са разработени в сътрудничество с неправителствените организации, като същите се приемат под формата на правилници за предоставяне на средства на НПО от съответните органи на местно самоуправление. Наред с посочените дотук механизми на взаимодействие между власт и граждани на местно ниво, често се използват и други, които са с по-голяма практика у нас. Такива са: приеман ден на кмета, участие на гражданите в публични сесии на Общинския съвет, участие на граждани и представители на НПО в постоянните комисии към ОС, квартални съвети, подписки, телефонни линии и кутии за граждански сигнали и мнения, общоселски събрания, местни референдуми. Освен тях, място намират и фигурата на местния обществен посредник, онлайн анкети и допитвания до населението, форуми на интернет страниците на общините, които са по модерни и обикновено предпочитани от по-млади и образовани хора. Сравнително нова и популярна форма за канализиране на гражданската енергия в част от селските общини в България са т.нар. „местни инициативни групи“. МИГ са ЮЛНЦ Съгласно дефиницията селски район на ПРСР за периода 2007 – 2013 г. регистрирани като сдружения или фондации, които отговарят на определени изисквания регламентирани в конкретна наредба на МЗХ. МИГ са институционализирана форма на публично - частно партньорство при равнопоставено участие на местната власт, бизнеса и неправителствения сектор на местно ниво. Прилагайки специфичен подход (подхода ЛИДЕР) за участие в местното развитие, МИГ в немалко общини са единствените действащи неправителствени организации които притежават инструментариум да влияят върху местното развитие. Разработвайки и прилагайки средносрочни Стратегии за местно развитие, които са финансово обезпечени, МИГ се оказаха инструмент за оживяване на някои селски територии в България. Към септември 2015 г. действащите МИГ, прилагачи СМР са общо тридесет и пет. В периода до 2020 г. се планира техният брой да нарасне до шестдесет, като освен достъп до средствата от ЕЗФРСР, те ще имат достъп и до средствата от ЕФРР, ЕСФ, , респективно да включват в бъдещите си стратегии, мерки и дейности от ОПИК, ОПОС, ОПРЧР, ОПНОИР. Съществена слабост, която трябва да бъде отчетена, е че макар и сдружения по ЗЮЛНЦ, МИГ, работейки в строго регламентирани условия, започнаха да се превръщат в бюрократични структури, чиято основна задача е да отговорят на изискванията на приложимите наредби и това доведе до загуба на гражданската енергия от времето, когато те бяха създадени. Друг проблем е свързан с независимостта на МИГ. Моделът на прилагане на подхода ЛИДЕР, предполага наличие на финансов ресурс за прилагане на СМР. МИГ не разполагат с такъв и търсят подкрепа от органите на местната власт, което ги поставя в зависимост от тях.

Основни проблеми при участието на гражданите в управлението на местно ниво:

Участието на гражданите в управлението на местно ниво е процес в които са въввлечени две взаимно обвързани страни – гражданите, като суверен на властта и самата местна власт, която упражнява властта от името на суверена – гражданите. В този процес, взаимодействието би следвало да бъде логично и ясно, но на практика са налице редица проблеми:

• **Проблеми, произтичащи от гражданите и гражданския сектор:** Липса на доверие на гражданите в местната власт. Липсата на доверие е в основата на взаимодействието. Ако то не бъде възстановено там където е загубено не може да се очаква засилване на гражданската активност. Липса на доверие на гражданите в гражданските организации. НПО са откъснати от гражданите. Липсва представителност и легитимност на самите



организации. Често те са приемани, като приближени и създадени да обслужват властта. Незаинтересованост и пасивност на гражданите. Резултат от загубеното доверие и ограничените правомощия на местната власт е незаинтересоваността от нейните действия и гражданската пасивност. Смисъла от участието не може да бъде ясно артикулиран за да мотивираме гражданската активност и енергия. Силно фрагментиран граждански сектор, зависим от външно финансиране, предимно от донорските организации. Необходимостта от консолидация е видима, но дълго време не се случва. Липсата на яснота, кой, кого представлява води до затруднения сред местната власт да намери истинския и надежден партньор. Непознаване на нормативната уредба. Ниска степен на информираност и експертност. Ефективното участие на НПО в процесите на вземане на решения на местно ниво е възпрепятствано от липсата на експертност и непознаване на нормативната уредба. Особено в малките общини това е проблем, който затруднява взаимодействието.

• **Проблеми, произтичащи от местната власт:** Липсва разбиране за важността на диалога между властта и гражданите. Увлечени в решаването на ежедневни оперативни въпроси, свързани с предоставянето на базисни услуги, местните власти понякога не намират за важно да търсят постоянния контакт с гражданите. Често е налице подценяване на гражданския потенциал за подкрепа на местното развитие. Неумение на местната власт за диалог с гражданите. Дори когато е налице желание за работа с гражданите това се оказва трудно, защото не всички представители на местната власт притежават умения за това. Инвестирането в обучения и други форми на придобиване на знания, понякога не е достатъчно за преодоляване на тези слабости, когато липсва желание за диалог с гражданите.

Лошата комуникация с гражданите е елемент на неумението за диалог или на нежеланието за диалог с тях, което може да се регистрира, макар и не често. Това се изразява в липса на предварителна информация за въпросите които ще се обсъждат, представяне на език, който е бюрократизиран и често неразбираем за гражданите, липса на визуализация на обекта на обсъждане и други. Бюрократичен подход към процеса на взаимодействието. Този подход води до формално провеждане на консултациите и обсъжданията, без интерес от ефекта от взаимодействието. Това води до допълнителна демотивация на НПО и гражданите за участие в процесите на местно ниво. Липса на финансови средства за обезпечаване на процеса. Това също е честа причина за обезпечаване на нормалното функциониране на взаимодействието. Необходимите средства не са големи, проблема е по-скоро в разбирането че те следва да бъдат осигурени. На този етап това се случва предимно в случаите, когато има осигурено външно финансиране – под формата на проектно финансиране. Липса на прозрачност в дейността на местната власт. Прозрачността се ограничава до рамките на законовите изисквания и формалното им спазване. Не са редки случаите в които се правят необосновани откази за достъп до обществена информация. Липсата на прозрачност насочва към подозрения за корупция и управление, което не е в интерес на местната общност. Съществуват практики, които обвързват местната власт с определени т.нар. „свои“ организации, с които тя предпочита да работи, симулирайки процес на гражданско участие. Това поражда подозрения за контрол върху тези организации от страна на местната власт. Такъв подход дискредитира допълнително Местната власт.

Идентифицирани възможности за разширяване на гражданското участие на местно ниво: Разширяването на възможностите за гражданско участие на местно ниво и за по ефективно включване на гражданите в решенията и политиките преминава през



решаване на проблемите, които нарушават процеса на взаимодействие между двете страни. Една част от тях е свързана с преодоляване на натрупано недоверие и негативните нагласи между участниците в процеса, но друга част от проблемите би могла да намери решение чрез промени в нормативната уредба. Разбира се, правната рамка не може да води до „неизбежност“ на прилагане на механизмите за включване на гражданите в решенията, но може да създаде условия и предпоставки за превръщане на гражданското участие от желан в задължителен елемент на управлението. Това би могло да стане чрез конкретни изменения и допълнения в следните закони:

- Закона за местното самоуправление и местната администрация
- Закона за нормативните актове
- Закона за регионалното развитие
- Закона за публичните финанси
- Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и в местното самоуправление

Предложения за нормативни промени с цел стимулиране на гражданската активност и по-ефективно включване на гражданите във формирането на местните решения и политики:

. Промени в Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА):
Промените в нормативната уредба в голямата си част се отнасят до промени в ЗМСМА. ЗМСМА като „конституция на местното самоуправление“ следва да претърпи съществени промени по отношение на осигуряването на възможност на гражданите за реално участие в управлението на местно ниво за да се осигури реално самоуправление. В настоящият му вид е центриран около органите на управление, а гражданите остават встрани от процесите на местно ниво. Законът предлага предимно правила за управление, а не толкова на самоуправление. Тези промени трябва да бъдат по скоро като философия на закона и трябва да бъдат насочени към осигуряване на повече гражданско самоуправление, достъп до информация и до органите на местното самоуправление и гражданско участие.

Гражданското самоуправление следва да се изразява при вземане на решения по следните въпроси:

- Брой на общинските съветници за дадената община, при определен в закона минимален брой;
- Определяне размера на възнаграждение на съветниците;
- Предсрочно отзоваване на общински съветници и на кметове;
- Дерогация на решения на общинския съвет (без темите, изключени по закон за решаване чрез пряко участие);
- Спиране на решения на общинския съвет с цел преразглеждане (чрез подписка);
 - Сливане на общини. Преминане на населено място от една община в друга;
- Приемане на решения за стратегически насоки за развитието на общината;
- Определяне на правомощията на районите, вкл. финансови (децентрализация на услуги).

Според гражданите в повечето случаи общинските съветници се включват в местното самоуправление, за да имат сигурна заплата, която в повечето случаи е доста над стандартите за страната. Още повече, че заради усещането за манипулации повечето общински съветници се избират от местните „дерибей“

Достъп до информация и до органите на местно самоуправление

- Да се систематизират и обобщят регламентите за достъп до информация – кои



документи на общината са общодостъпни, къде се намират те, ред и условия за достъп до тях.

- Да се разшири достъпът до органите на местната власт, като се включат и доразвият условията за участие на гражданите в заседания на общинския съвет и на комисиите му - да отправят питания, както и задълженията на органите да предоставят отговори.

- По-широко да се развият условията за приема на граждани, заложен като задължение на председателя на съвета и заместниците му, както и за кметовете.

- Да има ясно регламентиране на това, какво местните власти задължително са длъжни да публикуват на сайтовете на общините, респективно да осъществява контрол за изпълнение, като при неизпълнение се налагат санкции. В. Гражданско участие В ЗМСМА да се уреди нормативно сформиранието и функциониращата и ползите от участието.

Тъй като в България законите и подзаконовите актове непрекъснато се променят, това поражда апатия и недоволство. Но е необходима задължителна промяна в някои закони, като се симплифицират със законодателството на други държави от ЕС и САЩ.

Промени в Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и в местното самоуправление (ЗПУГДВМС): За по ефективно прилагане на инструментите на пряката демокрация в на местно и централно ниво следва да се приемат промени в ЗПУГДВМС, които да регламентират:

- Премахване или намаляване на изискването за кворум за участие в референдумите до 20% от гласоподавателите;

- Намаляване на изискването за събиране на определен брой подписи за упражняване на гражданска инициатива за референдум – за национален референдум да се намалят до 100 хил. (за обвързващата инициатива) и 50 хил. (за необвързващата инициатива), а за местен референдум – до 1% от броя на гласоподавателите (в съответната община/район / кметство) за обвързваща инициатива и до 0,5% - за необвързваща;

- Удължаване на срока за събиране на подписи в подкрепа на местен референдум до 12 месеца, което обаче да не изключва по-ранно приключване на процеса и депозиране на подписите (при събрани достатъчен брой подписи);

- Невъзможност от страна на Общинските съвети да преформулират или редактират въпроса на инициативния комитет (когато е осъществена гражданска инициатива за референдум чрез подписка);

- Облекчаване на изискванията за предоставяне на лични данни при участие в подписки за граждански инициативи и референдуми - да не се изисква ЕГН, а само дата на раждане;

- Предоставяне на възможност за събиране на подписи онлайн (по аналогия с Европейката гражданска инициатива);

- Включване на текстове в закона, предпоставящи провеждането на информационни кампании, осигуряващи условия и предпоставки за широк обществен дебат, прозрачност и равнопоставеност на различните гледни точки.

Освен промяна в законодателството пред местните власти стоят още въпроси, чрез които трябва да засилят участието на гражданите при вземането на решения на местно ниво. Някои от тях са следните:

1. ДА БЪДАТ СЪЗДАДЕНИ МЕХАНИЗМИ ЧРЕЗ КОИТО ГРАЖДАНИТЕ ДА УЧАСТВАТ В ПРОВЕЖДАНЕТО НА ПОЛИТИКИ И ВЗЕМАНЕТО НА РЕШЕНИЯ



2. КОНСУЛТИРАНЕ НА ОБЩЕСТВЕННОТО МНЕНИЕ ПО ИНТЕРНЕТ. ИЗПОЛЗВАНЕТО НА ПРЕДИМСТВАТА НА СЪВРЕМЕННИТЕ ТЕХНОЛОГИИ ЗА ОТРАЗЯВАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ НАГЛАСИ И ФОРМИРАНЕ НА ПОЛИТИКИТЕ НА МЕСТНО НИВО.

3. ДА СЕ ИЗПОЛЗВА ОПИТА НА ДРУГИТЕ ЕВРОПЕЙСКИ ДЪРЖАВИ В ПРОВЕЖДАНЕТО НА АКТИВНИ И ЕФЕКТИВНИ ПОЛИТИКИ НА МЕСТНАТА ВЛАСТ.

4. В ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПЛАТФОРМИ НА КАНДИДАТ-КМЕТОВЕТЕ И ОБЩИНСКИТЕ СЪВЕТНИЦИ ДА БЪДАТ ЗАСТЪПЕНИ ЗАДЪЛЖИТЕЛНО ТЕМИТЕ КАТО ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО И СЪОТВЕТНИТЕ ИНИЦИАТИВИ, КОИТО ЩЕ БЪДАТ ИНИЦИИРАНИ В ТАЗИ ОБЛАСТ.