



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

## МОДЕЛ

**ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ  
В ПРОЦЕСИТЕ ПО ФОРМУЛИРАНЕТО И ИЗПЪЛНЕНИЕТО  
НА ПОЛИТИКИ ОТ ОБЛАСТНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ - РУСЕ**



Проект № BG05SFOP001-2.009-0069

„Областна администрация- Русе през погледа на гражданското общество“ се реализира с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от ЕС чрез Европейския социален фонд

## Съдържание

<b>ВЪВЕДЕНИЕ</b> .....	3
ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ И ФОРМИ НА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ ВЪВ ФОРМИРАНЕТО И ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПОЛИТИКИ .....	5
<b>ПРАВНА РАМКА НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ</b> .....	12
АНАЛИЗ НА ТЕКУЩОТО СЪСТОЯНИЕ НА РАБОТАТА НА ОБЛАСТНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ.....	13
МОДЕЛИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В РАБОТАТА НА ОБЛАСТНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ – РУСЕ .....	43
1. ФОРМИ НА ОБЩЕСТВЕНИ КОНСУЛТАЦИИ .....	45
2. Процедура за привличане на гражданско участие в консултативните органи към Областния управител и осигуряване на добро взаимодействие .....	56
3. Обществени съвети към Областния управител на Област Русе .....	57
<b>КОМУНИКАЦИОННА СТРАТЕГИЯ НА ОБЛАСТНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ</b> .....	71
<b>МОДЕЛ ЗА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ В ИНТЕГРАЦИОННАТА ПОЛИТИКА С ФОКУС ВЪРХУ РОМИТЕ В ОБЛАСТ РУСЕ</b> .....	83
ТЪЛКУВАТЕЛНИ ДЕФИНИЦИИ НА ИЗПОЛЗВАНИ ПОНЯТИЯ.....	110
ПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ .....	112
ПРИЛОЖЕНИЕ 1 – Правилник за устройството и организацията на дейността на обществените съвети към областния управител .....	114
ПРИЛОЖЕНИЕ 2 – Добри практики за гражданско участие.....	125
ПРИЛОЖЕНИЕ 3 - Дизайн за обучение на служители за придобиване на допълнителни умения за взаимодействие с гражданския сектор .....	(приложено е отделно)
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....	133

## **ВЪВЕДЕНИЕ**

**Този документ** е разработен в рамките на проект BG05SFOP001-2.009-0069 „Областната администрация - Русе през погледа на гражданското общество“, реализиран от Клуб „Отворено общество“ – Русе с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от ЕС чрез Европейския социален фонд.

**Проектът** се реализира от Сдружение Клуб „Отворено общество“ – Русе в партньорство с Областната администрация – Русе.

### **Основните цели на проекта са:**

- Усъвършенстване на механизмите и инструментите за мониторинг и оценка на провежданите политики и действия от страна на Областната администрация – Русе;
- Създаване на ефективен модел за по-добро взаимодействие, координация и комуникация между администрацията и субектите на гражданското общество, в т. ч. и участието им в управлението.

**Проектните цели** кореспондират със **Стратегическа цел 2** на Оперативна програма „Добро управление“ – „Партньорско управление с гражданите и бизнеса“ и **Стратегическа цел 3** „Открито и отговорно управление“.

В рамките на проекта са проведени обществени проучвания, съставени са анализи и препоръки относно работата на Областната администрация – Русе, проучени са добри европейски практики и е разработен модел за подобряване на гражданското участие в процесите по формулирането и изпълнението на политики, за осъществяване на граждански мониторинг върху действията на администрацията, както и за повишаване на комуникационните умения на служителите. Проведена е широка информационна кампания за разпространение на резултатите.

**Моделът за подобряване на гражданското участие** предлага механизми и инструменти за превръщането на гражданското участие в необходими

непрекъснат процес при вземането на управленски решения и при разработването на стратегически документи.

Прилагането на **модела** следва да осигури гаранции за по-голяма прозрачност на работата на Областната администрация, главно чрез използването на различни комуникационни канали и поддържането на ефективна обратна връзка с представителите на местната общност.

Основните граждански права, заложи в Конституцията на Република България определят рамката на гражданското участие, веднъж – по устояване на човешките права и отговорности и втори път – по влиянието им върху управленските процеси, реализирани чрез правомощията на държавните и местните властови органи. Счита се, че участието на гражданите в процеса на вземане на управленски решения е пример за добро управление. Това участие, по принцип – създава предпоставки за осигуряване на прозрачност и отчетност на институциите пред обществото. От друга страна, въвличането на всички заинтересовани страни в процеса на формиране на политики и на решения по тяхната реализация създава по-висока легитимност на управлението.

Предлаганият от нас **модел за засилване на гражданското участие** в работата на Областната администрация – Русе се основава на резултатите от проведеното пространно **обществено проучване** и съпътстващите го **аналитични доклади** /съответно констатации, изводи и препоръки/, разработени в рамките на проект „Областната администрация – Русе през погледа на гражданското общество”, през периода „май – август“ 2019 година:

- Аналитичен доклад за резултатите от проведеното обществено проучване **сред гражданите** на област Русе в изпълнението на проект „Областна администрация-Русе през погледа на гражданското общество”;
- Аналитичен доклад за резултатите от проведеното от проведеното обществено проучване **сред представители на неправителствените организации /НПО/** в област Русе в изпълнението на проект „Областна администрация – Русе през погледа на гражданското общество”;
- Аналитичен доклад за резултатите от проучването за оценка на взаимодействието на **Бизнес организациите** с Областната администрация;

- Аналитичен доклад за резултатите от проучването за оценка на взаимодействието на Областната администрация. със съставните общини на област Русе;
- Анализ на **добри практики** и препоръки за ефективна работа на регионалните власти в районите NUTS3, чрез участие на гражданското общество.

В този документ са изведени и систематизирани всички препоръки от разработените отделни доклади, с конкретни предложения за усъвършенстване на административната практика, както и нови експериментални форми за насърчаване на гражданското участие.

При изграждането на модела сме съблюдавали потребностите от това участие на обществото като цяло и в частност – тези потребности, разглеждани през призмата на конкретното взаимодействие на гражданите с областната администрация, която е във фокуса на нашия проект.

При разработването на модела сме се ръководили и от разбирането, че гражданите и другите публични субекти имат право на постоянен и значим участник във формирането на политики и вземането на стратегически решения. Считаме, че администрацията като заинтересована страна в този процес и с оглед на доброто взаимодействие с гражданските структури ще приложи по целесъобразност този модел.

## **ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ И ФОРМИ НА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ ВЪВ ФОРМИРАНЕТО И ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПОЛИТИКИ**

**Гражданското участие** в процеса на формирането и реализацията на публични политики се позовава на разбирането, че гражданите имат правото да бъдат постоянен и самостоятелен участник в него. Това тяхно участие е критерий за оценка на качеството на демокрацията. Тяхната активност и непосредствената ангажираност правят управлението по-открито, отговорно и ефективно. Затова и гражданското участие в процесите на вземане на решения е регламентирано в редица международни актове на Съвета на Европа и Европейския съюз, но така също и в конституциите и законите на развитите европейски демокрации. В Лисабонският договор между държавите - членки на Европейския съюз, изрично

записано, че институциите поддържат открит, прозрачен и редовен диалог с всички заинтересовани страни, като се изтъква, че партньорството е един от основополагащите се принципи на съюза и се базира на **консултиране и участие**.

**Консултациите с гражданския сектор** са предпоставка за вземането на по-качествени управленски решения, които отговарят на обществения интерес. Те препоставят условието, че решенията взети от управленските органи са в съответствие с потребностите, интересите и ценностите на големи групи от хора.

**Гражданското участие** е конгломерат от различни елементи, но акцента е изведен преди всичко върху контрола върху начина, по който управляващите органи се възползват от обществените ресурси.

**Гражданското участие** се представя и в контекста на използваните методи и форми за съвместна работа, насочена към постигане на промяна в обществения живот. В тази посока са и нашите усилия за разработване на комбинация от методи, знания, ценности и мотивиращи фактори за постигането на тази промяна. Това означава подобрене на качеството на живот на гражданите, както чрез политически, така и чрез чисто прагматически средства и методи.

По начина на представяне „гражданското общество“ включва широк спектър от възможности и практики. Принципното им разделение формира две основни групи – **пряка демокрация и демокрация на участието**. За реализацията на нашите цели, ние се абстрахираме от формите на пряката демокрация – референдуми, граждански инициативи и общи събрания на населението и поставяме фокуса към **демократията на участието**, което същностно присъства в предлагания от нас модел.

Тук правим уговорката, че **наличието на различни форми и инструменти** за прилагането принципите на **демократията на участието**, само по себе си, не гарантира ефективно гражданско присъствие и активна гражданска позиция, ако органите на властта не разполагат с техники и механизми за насърчаване и улесняване на участието на гражданите и ако самите те не го желаят, въпреки

нормативните им задължения. **Гражданското участие е двустранен процес**, има две заинтересовани страни и две посоки.

Налице са **няколко причини**, всяка от които поражда определена необходимост от включването на гражданите в процеса на управление, които съответната администрация трябва да уважава и да съобразява:

1. Участието на гражданите в процеса по вземане на управленски решения повишава качеството, защото се отчита опита и професионалната експертиза на заинтересованите страни;
2. Само по този начин могат да се очертаят реалните потребности на различните социални групи от населението;
3. Участието на гражданското общество насърчава спазване на изискването за по-голяма устойчивост на политиките, стратегическите документи и решенията, на реформите и проектите;
4. Активността на гражданите и неправителствените организации изискват от изпълнителните властови органи по-висока прозрачност и легитимност на действията им.

**Разбира се, диалогът между властта и субектите на гражданското общество налага спазването и прилагането на определени принципи:**

- **Принцип на участието** – изразява стремежът за осигуряване на по-широко гражданско участие на всички етапи от разработването, осъществяването и контрола на публичните политики и управленски решения;
- **Принцип на взаимното уважение** – гражданското участие включва различни целеви групи – с различни и дори противоположни интереси. Затова, независимо от ролята и позициите си, участниците в процеса трябва да се отнасят един към друг с уважение, което е предпоставка за добро сътрудничество и постигане на взаимно приемливи компромиси;
- **Прозрачност и проследимост** – процесът на гражданското участие трябва да е прозрачен, а резултатите видими и проследими;
- **Съвместна отговорност** – участието на обществеността означава, че всички

поемат определена отговорност за свършената работа и за резултатите от нея. Качеството на резултатите се повишава, а обществеността се идентифицира с тях.

- **Баланс и равни възможности** – в диалога всички заинтересовани страни трябва да бъдат представени балансирано, според техните възможности и способности за въздействие;
- **Гъвкавост** – прилагането на този принцип означава, че участието на гражданите не бива да се превръща в едностранно налагане на тяхното мнение. Възможностите им за въздействие трябва да се оценяват и приемат реалистично;
- **Легитимност** – осигуряването на по-широко гражданско участие води до по-висока обществена приемливост;
- **Ефективност и ефикасност** – предложенията на гражданите не трябва да се приемат безусловно, а при съобразяване със степента на постигане на целите и разходване на ресурсите;
- **Отчетност** – процесите на вземане на решение и постигнатите резултати са обект на директен обществен контрол;
- **Компетентност и капацитет** – гражданското участие не означава гаранция за по-високо качество на управленските решения. Необходима е изключително точна оценка на съответната компетентност и наличния административен капацитет.
- **Организация** – неотменим елемент на всяко човешко действие. Осигуряването на гражданско участие е многопосочен и комплициран процес, който изисква и стройна логистика.

В **Кодекса на добрите практики** за гражданско участие в процеса на вземане на решения на Съвета на Европа са дефинирани **четири нива** на участие, които се различават по степента, до която гражданите са ангажирани в изработването на публични политики. **Тези нива** могат да се прилагат на всички етапи в процеса на вземане на управленски решения.

### **ИНФОРМИРАНЕ**

**Информирането** е съпътстващ елемент на всички етапи на процеса и не изисква взаимодействие и включване. То е едностранно действие от управлението към



гражданите, което ги приобщава към решенията. Тук изключително важен е свободният достъп до информация.

Властта трябва да използва всички комуникационни канали да информира гражданите, в т. ч. и провеждане на информационни кампании по дадена политика от обществен интерес.

### **КОНСУЛТИРАНЕ**

**Консултирането** е форма на обществена инициатива, при която властовите органи се допитват до гражданите и структурите на гражданското общество за мнението им по определен проблем или проект на законодателна инициатива или стратегически документ. Консултациите могат да бъдат **присъствени** или **дистанционни**.

### **ДИАЛОГ**

**Диалогът** може да бъде инициатива и на двете страни и се провежда по два формата – **широк диалог** и **диалог на сътрудничество**. Той се основава на взаимни интереси и се свързва с обмен на възгледи и идеи, Успешният диалог води до вземане на съвместни решения, препоръки, стратегии или законодателни промени.

**Широкият диалог** е двупосочна комуникация, резултат от взаимни интереси и потенциални споделени цели за осигуряване на редовен обмен на мнения. Формите на провеждане варират от открити обществени обсъждания и изслушвания до специализирани срещи между граждански субекти и управленски органи.

**Диалогът за сътрудничество** се води под формата на целево сформирани граждански и обществени съвети, съставени на различен принцип - териториален, професионален или отраслов признак, съобразно обществените интереси. Провеждат се регулярни срещи.

### **ПАРТНЬОРСТВО**

**Партньорството** се счита за най-висшата форма на участие. При него управленските органи и представителите на гражданското общество обединяват усилия за тясно сътрудничество, което може да включва възлагане за изпълнение

на специфични задачи на гражданските организации, както и създаване на нови органи за съвместно вземане на решения /консултативни съвети, работни групи, комитети и други/. То предполага споделени отговорности на всеки етап от процеса.

От **гражданското участие** се очаква да изяснява, събира и насочва гледните точки на хората директно или чрез техните организации.

В процеса на вземане на решения това е от изключителна важност, за да може обменът на информация и изразените становища да доведат до удовлетворяване на обществените потребности и очаквания.

Желателно е **гражданското участие** да се гарантира чрез подходящи структурирани и прозрачни средства, в т. ч. законови и регулаторни мерки, ако това е необходимо.

Има едно непоколебливо условие, че практическите действия в това направление трябва да съответстват на утвърдени международни правозащитни договорености/*Конвенция за защита правата на човека, съдебната практика на Европейския съд по правата на човека и други*/.

**Действията и на двете заинтересовани страни в този процес трябва да отговарят на определени изисквания:**

- Информацията за управленските решения трябва да бъде достъпна, прозрачна и на разположение на обществото, освен ако не е класифицирана по законодателни причини;
- Публичните власти трябва да планират и управляват гражданското участие като ясно определят целите, действащите лица, сроковете и използваните методи;
- Гражданското участие трябва да бъде премерено, така че да не натоварва излишно процеса на взаимодействие и да не забавя процеса по вземането на решения. Участието трябва да е смислено, а не самоцелно, приносът на гражданите да е видим и интересите да са балансирани;
- Определената времева рамка трябва да осигури, освен при изключителни обстоятелства, достатъчна възможност за адекватна подготовка

и конструктивен принос. Прибягването до процедури, ограничаващи броя на участниците да става само при извънредни обстоятелства и ясно изложени причини;

От проведеното от нас **обществено проучване** прозират констатации, че гражданското общество все още не достатъчно активно и мнозина от неговите представители се страхуват да изразяват определени позиции, мнения и становища.

**Гражданската позиция** е ленива, гражданите нямат изградено самочувствие и управленска култура, че могат да са страна в процеса на управление. Витае някакво съмнение от смисъла на взаимодействие с управляващите органи. Причините вероятно са и в двете страни. В този контекст на разбиране на нещата е логично активната роля, да се поема от властовите органи, в нашия случай от областната администрация.

В редица случаи е необходимо администрацията да положи усилия за **мобилизиране на гражданските субекти**, било то чрез пряка комуникация, активно предоставяне на информация, съставяне на списъци с потенциални участници и други подходящи мерки. Много често степента на мобилизация се определя и от нивото на експертиза на участниците.

В крайна сметка, **гражданското участие** разглеждано като необходим и значим фактор в процеса на взаимодействие с администрацията и като отношение на два равнопоставени субекта трябва да се подчинява и на определени **етични норми**.

**Нормите** целят гарантиране на консултативен процес и диалог, който има капацитета да доведе до приемана на решения. Неоспорими изисквания за това са свобода на изразяването, разнообразие на гледните точки и толерантност към несъгласието.

### **ЕТИЧНИ НОРМИ**

- Поставяне на обществения интерес пред частния/личния;
- Публичните ресурси са ограничени и трябва да се насочват към решаване на общи интереси;

- Предоставената информация по определен проблем или въпрос трябва да е коректна, ясна, пълна, точна и актуална;
- Взаимно уважение - признаване на конституционните права, приемане на различията и ценностите;
- Честност – съвпадение между думи и дела;
- Справедливост - спазване на законовите норми и правила без фаворизиране или дискриминация;
- Отговорност - поемане на последствията от грешни действия или бездействие.

## ПРАВНА РАМКА НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ

### ■ Конституция на Република България

Според Конституцията на Република България цялата власт произтича от народа.

Това означава, че всички български граждани са източник, субект и бенефициент на държавната власт. Конституционният текст предвижда осигуряване на пряко участие на гражданите, чрез формите на пряката демокрация.

*Поради естеството на нашия модел, формите на пряката демокрация, няма да са във фокуса на вниманието.*

### ■ Европейска харта на местното самоуправление

**Хартата** гарантира принципите на гражданското участие в управлението на местно ниво. В нея изрично е регламентирано, че наред с участието на народа в избори за органи на местната власт, следва да се гарантират възможности за участието на гражданите в управлението, чрез всички позволени от закона форми. Това определя изискването, че във вътрешното законодателство на всички държави от Европейския съюз трябва да се уредят форми, които съответстват на националните конституционни модели и политическите традиции.

### ■ Стратегия за иновации и добро управление на местно ниво, приета от Съвета на Европа

Основната цел на **стратегията** е да мобилизира и стимулира действия от страна на заинтересованите страни, така че гражданите да се възползват от доброто

демократично местно управление и да се ангажират в обществения живот и провеждането на политики, съответстващи на очакванията на хората.

■ **Кодекс на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения** – препоръчва основните принципи на гражданското участие, чрез неправителствените организации/НПО/.

■ **Закон за нормативните актове** – предвидена е възможност за юридическите лица и гражданите да могат да правят предложения за усъвършенстване на законодателството.

■ **Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление** - урежда условията и реда за пряко участие на гражданите при осъществяване на държавната и местната власт. Този закон регламентира формите на пряко участие /референдум, гражданска инициатива, общо събрание на населението/.

■ **Закон за достъп до обществена информация** - регламентира условията и задълженията за предоставяне на информация от страна на административните органи.

■ **Закон за администрацията** – урежда обществените отношения при местното управление и администрацията. Регламентира статута на областния управител и неговата администрация с произтичащите правомощия, компетенции, задължения и отговорности.

## **АНАЛИЗ НА ТЕКУЩОТО СЪСТОЯНИЕ НА РАБОТАТА НА ОБЛАСТНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ**

Анализът на начина, по който функционира областната администрация е необходим, не за да открие слабостите и грешките, а по-скоро, да идентифицира проблемните области в работата и да проследи съществуващите резерви.

Оценката се прави на база на резултатите от проведеното обществено проучване, които покриват изразените мнения на гражданите и другите представители на гражданското общество – НПО, бизнес-субекти и администрациите на съставните общини. За анализа са ползвани и констатациите от перманентно провеждащият

се граждански мониторинг, изведени от месечните доклади на гражданските наблюдатели

**Област Русе**, с административен център **град Русе** е съставна част от административно-териториалното деление на Република България. Конституцията на Република България определя териториалното устройство на страната да се състои от области и общини. Според Конституцията областта има статут на административно-териториална единица за провеждане на регионална политика, за осъществяване на държавно управление по места и осигуряване на съответствие между националните и местните интереси.

**Област Русе** е териториална единица в североизточната част на Република България с площ - 2 803 кв. километра и население от 218 556 души /НСИ, 2018 г./. В състава на областта влизат **осем общини** – Русе, Борово, Бяла, Ветово, Две могили, Иваново, Сливо поле и Ценово.

Управлението на областта се осъществява от **областен управител**.

**Областният управител** се назначава от Министерски съвет и е орган на териториалната изпълнителна власт, който осъществява определени организационни и контролни функции.

Той е едноличен орган на изпълнителната власт в областта, който осъществява държавното управление по места и осигурява съответствие между националните и местните интереси при провеждане на регионалната политика..

Според разпоредбите на Закона за администрацията, Областният управител е едноличен орган на изпълнителната власт в областта и при осъществяване на своята дейност се подпомага от областна администрация.

Статутът на областния управител и на неговата администрация са предмет на подробна регламентация в Закона за администрацията и в Устройствения правилник на областните администрации.

**Областният управител** е политическа фигура – орган на правителството, който упражнява определени организационни и контролни функции. Нормативно компетенциите на областния управител са обособени в четири основни

направления:

- Провежда държавната политика на териториалнониво;
- Осигурява съответствие между националните и местните интереси, организира разработването и изпълнението на стратегически и програмни документи от териториалнозначение;
- Защишава законността и следи за спазването на обществения ред на територията наобластта;
- Осъществяване взаимодействие с органите на местното самоуправление и упражнява административен контрол по законосъобразността на административните актове на кметовете и решенията на общинските съвети.

При осъществяване на своята дейност и при изпълнението на множеството му функции, вменени със Закона за администрацията и Устройствения правилник, Областният управител се подпомага от Заместник - областни управители, Главен секретар и областна администрация. При изпълнение на функциите си и в рамките на предоставените му правомощия, Областният управител издава заповеди и решения, които подлежат на съдебен контрол пред Административен съд по реда на Административно-процесуалния кодекс(АПК).

**Областната администрация** е териториална администрация на изпълнителната власт с обща компетентност. Тя е юридическо лице на бюджетна издръжка, със седалище - населеното място, административен център на областта.

**Областната администрация** подпомага областния управител при осъществяване на правомощията му, осигурява технически дейността му и извършва дейности по административното обслужване на гражданите и юридическите лица.

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

Според характера на дейностите, които извършват, административните звена в областната администрация са обособени в **обща** и

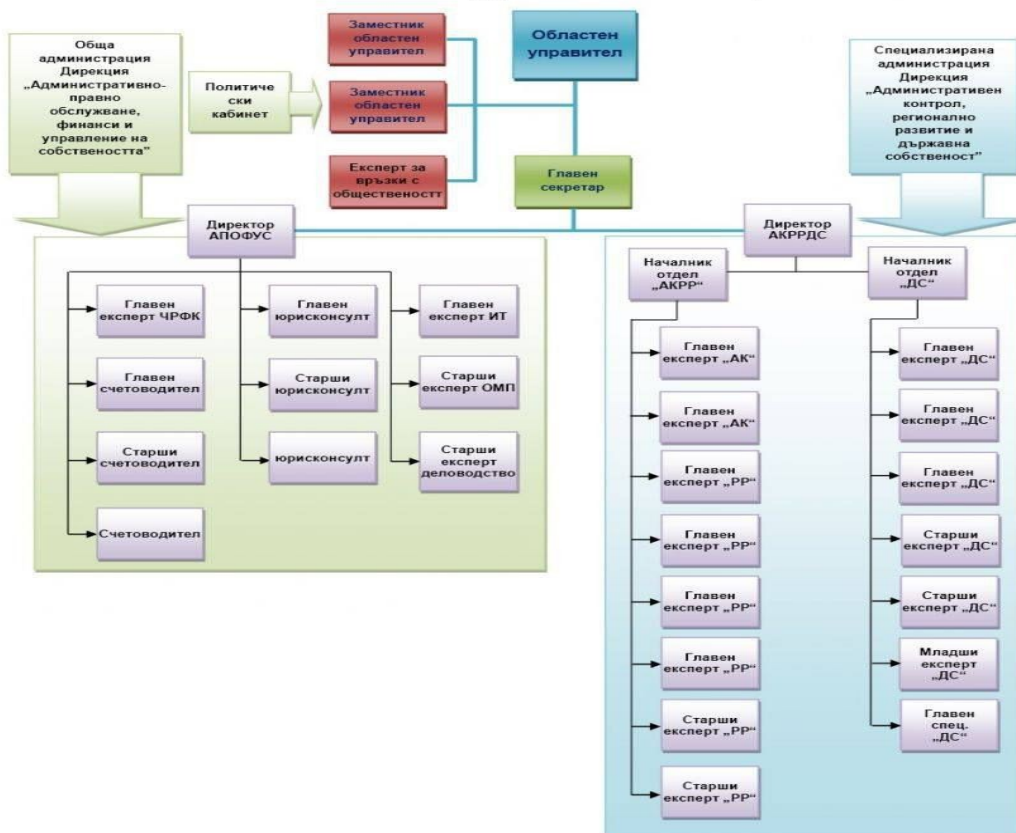
специализирана администрация.

**Общата администрация** осигурява дейността на областният управител, на специализираната администрация и предоставя административни услуги на гражданите и юридическите лица.

**Специализираната администрация** подпомага и осигурява осъществяването на правомощията на областния управител.

Административното ръководство на администрацията се осъществява от **Главен секретар**, който се назначава от областния управител. **Главният секретар** ръководи, координира и контролира дейността на служителите и създава условия за нормална и ефективна работа на структурните звена.

## СТРУКТУРА НА ОБЛАСТНА АДМИНИСТРАЦИЯ - РУСЕ



**Структурата на областната администрация** добре очертава нивата на управление, организационния модел и функционалните връзки между отделните структурни звена.



Подробно **функциите** на областната администрация са разписани в Устройствения правилник, а на отделните служители в длъжностните им характеристики. В този смисъл е пределно ясно, че техните правомощия, задължения и отговорности са силно формализирани, което означава, че изключва в голяма степен допускането на неправомерни действия от страна на служителите. От друга страна обаче, по отношение на **целесъобразността и ефективността** на действията на служителите, като участници в административния процес, винаги съществуват резерви за усъвършенстване и оптимизиране на съставните процеси, особено когато във фокуса на нашето внимание е **гражданското участие**.

**Гражданското участие** във формирането на политики и в процеса на управление може да се реализира на няколко нива - законодателство и политики, планове и програми и проекти. Отделно, гражданите и другите представители на гражданското общество /НПО, бизнес-субекти/ могат да участват на различни етапи на процеса на формулиране на политики - **в самото начало** на процеса, когато се проучват потребностите от дадена политика и се анализира ефективността от вече провеждащи се политики, **на следващ етап** - чрез застъпничество и лобиране в помощ на управляващите се при формулирането на по-ефективни и по-устойчиви политики и **не на последно място** - участие в съставянето на планове и програми през целия процес на регионалното и местното планиране. Тук следва да отбележим и широкото участие на гражданските организации като изпълнители или партньори по реализирането на проекти.

Нашият **модел за гражданско участие** разглежда и другата страна на задължителното взаимодействие между администрацията и гражданските субекти, а именно процесите по предоставяне на услуги, вменени на административните органи със закон. Тези процеси са неотменим елемент на взаимодействието между заинтересованите страни и няма как да останат настрана от нашия анализ.

За оценка на състоянието по горе изложените аспекти е поискано мнението на членовете на гражданското общество чрез **обществени проучвания**, разделени по социални групи, под формата на пряка анкета, по предварително съставени анкетни карти. Резултатите от тези проучвания са отразени в **аналитични доклади**.

Едно от проучванията е сред служители в областната администрация и общински служители от съставните общини. Целта е да се открие и **обратната гледна точка** - оценката на представители на другата заинтересована страна - администрацията.

Оценката на текущата дейност на областната администрация е **обобщение** на изразените в анкетите мнения и становища, като констатациите и изводите от аналитичните доклади са систематизирани тематично, в зависимост от отделните административни процеси, които характеризират.

## **ОБОБЩЕН ПРОФИЛ НА АНКЕТИРАНИТЕ ЛИЦА**

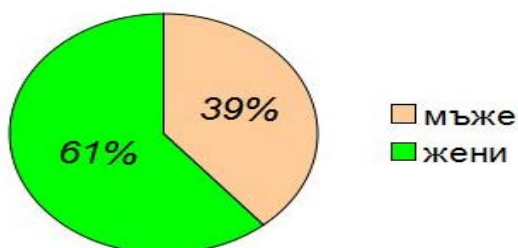
**Целеви групи:**

- Граждани – 107 респондента;
- Неправителствени организации – 22 респондента;
- Бизнес субекти – 33 респондента;
- Служители в администрацията - 28 служители в областната администрация и 24 служители в съставните общини.

**Общ брой на анетираните лица:**

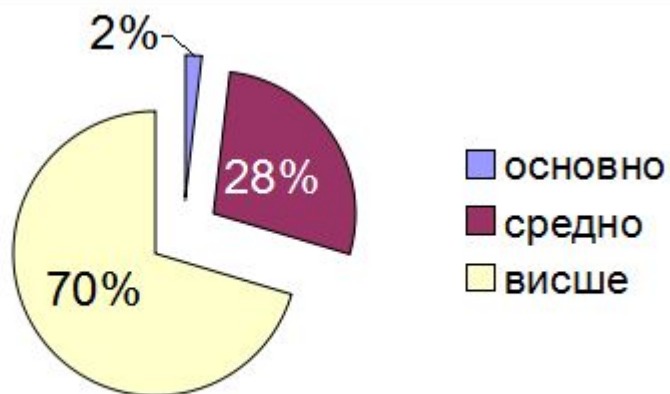
**РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ ПО ПОЛ**

	<b>БРОЙ</b>	<b>ОТНОСИТЕЛЕН ДЯЛ</b>
МЪЖЕ	83	39%
ЖЕНИ	131	61%
<b>ОБЩО:</b>	<b>214</b>	<b>100%</b>



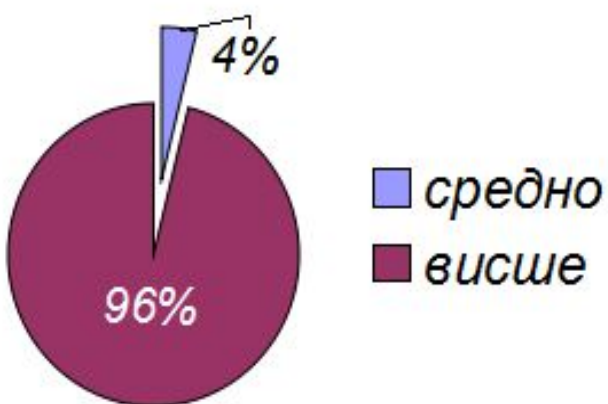
### РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ ПО ОБРАЗОВАНИЕ НА ПУБЛИЧНИТЕ РЕСПОНДЕНТИ

	БРОЙ	ОТНОСИТЕЛЕН ДЯЛ
ОСНОВНО	3	2%
СРЕДНО	45	28%
ВИСШЕ	114	70%
<b>ОБЩО:</b>	<b>162</b>	<b>100%</b>



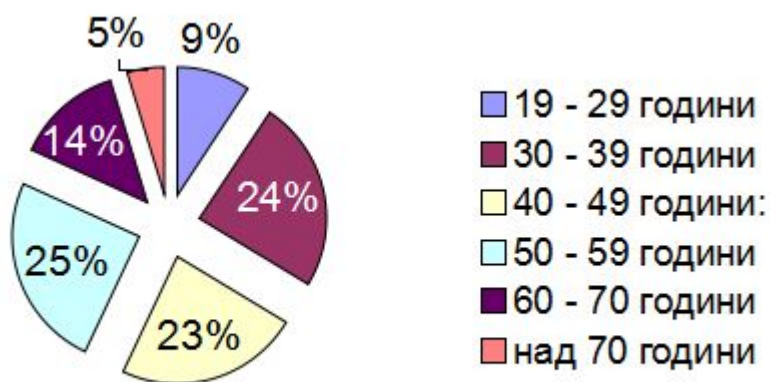
### РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ ПО ОБРАЗОВАНИЕ НА СЛУЖИТЕЛИТЕ В АДМИНИСТРАЦИИТЕ

	БРОЙ	ОТНОСИТЕЛЕН ДЯЛ
СРЕДНО	2	28%
ВИСШЕ	50	70%
<b>ОБЩО:</b>	<b>54</b>	<b>100%</b>



## ВЪЗРАСТОВА СТРУКТУРА НА РЕСПОНДЕНТИТЕ

ВЪЗРАСТВО ДИАПАЗОН	БРОЙ	ОТНОСИТЕЛЕН ДЯЛ
19 - 29 ГОДИНИ	20	9%
30 - 39 ГОДИНИ	52	24%
40 - 49 ГОДИНИ:	50	23%
50 - 59 ГОДИНИ	53	25%
60 - 70 ГОДИНИ	29	14%
НАД 70 ГОДИНИ	10	5%
<b>ОБЩО:</b>	<b>214</b>	<b>100%</b>



## ИЗВОДИ.ИЗВЕДЕНИ ОТ АНАЛИЗА НА ПРОФИЛА НА ИЗСЛЕДВАНАТА СЪВКУПНОСТ:

1. Броят на изследваните лица е напълно достатъчен за извеждане на констатации за текущото състояние на работата на областната администрация и степента на гражданското участие.

2. Профилът на целевите групи обхваща извадка от всички реални участници в обществените процеси на местно ниво и формира съвкупност от различни гледни точки.

3. Въпреки, че не е осигурено достатъчно разнообразие по отношение на образователната структура /преобладават лицата с висше образование - 70%/ , считаме, че от друга страна това придава по-високо качество на експертизата.

4. Съотношението по пол (мъже/жени) е с доминация на анкетираните жени, но това е случаен резултат от изследваната съвкупност и не е от съществено значение за изводите и констатациите.

5. По отношение на неправителствените организации /НПО/ изразяваме резерви, че броя на изследваните субекти /двадесет/ не е достатъчен като представителност на целевата група. Встрани от изследването са останали значими по своята дейност и присъствие в обществения живот организации като стопански и търговски камари, професионални и браншови съюзи, работодателски организации и фондации.

6. При изследваните бизнес субекти най - голям е дялът на малките и средни предприятия – общо 82%. Останалите са представители на големи фирми и бизнес сдружения. Този подбор е оправдан, тъй като малките и средни предприятия осигуряват около 75% от работните места в страната и практически формират оценката на най-масово представените работодатели.

Що се отнася до представителите на големия бизнес, голяма част от тях участват консултативните органи към Областния управител и това им осигурява добра възможност за изразяване на позиции, становища и мнения по реализираните политики и гражданско въздействие върху управлението.

7. При анкетиранияте служители на областната и общинските администрации впечатлява високият дял на лицата с висше образование - над 85%, но това се обяснява с високите изисквания по отношение на образователния ценз за държавните и общинските служители. Това е показател за качествена кадрова осигуреност на администрациите.

8. При възрастовата структура на служителите в двата вида администрации впечатлява малкият процент на младите хора, особено що се отнася до общинските администрации. Очевидно се залага на служители на зряла възраст, може би изхождайки от презумпцията, че притежават по-голям опит.

## **ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ТЕКУЩОТО СЪСТОЯНИЕ**

**Обобщената оценка** е изведена от резултатите от проведеното обществено проучване на база на констатациите и препоръките от съответните аналитични доклади.

### **1. Състояние на процесите по информиране на гражданите и осигуряване на достъп до информация**

Информацията е приложима на всеки етап от процеса на вземане на решение.

Въпросът е от каква информация имат потребност гражданските субекти и кои са предпочитаните от тях канали за комуникация. Особено важен е свободният достъп до информация. Характерно за администрацията е обстоятелството, че в редица случаи тя не е особено склонна да предоставя информация на неправителствения сектор, а когато го прави, често пъти то е формално /от задължение/, а не защото е в интерес на доброто взаимодействие и доброто управление.

Във всяка развита демокрация институциите са задължени да разпространяват информация и данни за това какво правят и как го правят, а гражданите се интересуват от действията на администрацията и вземаните управленски решения.

Една част от въпросите от проведеното проучване са поставени с цел да се установи състоянието на информационните процеси в областната администрация, което е от взаимен интерес на двете заинтересовани страни.

**И двете страни желаят да поддържат активна комуникация помежду си.**

Администрацията цели гражданите да бъдат запознати с нейните политики и действията, така че гражданите и другите неправителствени

организации да бъдат максимално мотивирани да изразяват открито собствената си позиция по определени проблеми и управленски казуси.

На въпросите, касаещи правомощията, компетенциите и отговорностите на Областния управител, респ. на областната администрация, 74% от гражданите и 50% от представителите на неправителствените организации са посочили, че **много добре и отчасти** познават тази материя. Това би означавало, че информационната политика на администрацията в това отношение се провежда в правилна посока, което обаче не се доказва убедително, когато направим паралел с другите отговори в анкетата, на свързани въпроси. Основният инструмент използван от администрацията за информиране на гражданите е Интернет-страницата, но значителна част са посочили като източник на такава информация медиите и личното посещение в администрацията. Публикуването на информация

от този вид не е приоритет на медиите, а никой от гражданите не посещава администрацията за получаване на обща информация, а само такава, която е свързана с неговия конкретен случай.

Естествено, Интернет пространството осигурява най-лесния и достъпен начин до актуална и точна информация, в него са публикувани всички нормативни и стратегически документи /много често и оперативна информация/, различни анализи, позиции и становища, контакти на лицата, отговорни за политическите и управленските процеси.

Резултатите от проучването доказват това. Най-масово използвания комуникационен канал е **Интернет страницата** на областната администрация.

Един пространен анализ на структурата и съдържанието на Интернет-страницата води до следните констатации:

- Страницата е структурирана добре. Осигурен е пряк достъп до основните рубрики, които тематично са сполучливо организирани;
- Публикувани са всички стратегически и вътрешно-устройствени документи;
- Представена е структурата на администрацията, но не са разграничени по никакъв начин ресорите на двамата заместник-областни управители. Това е недостатък и на самата структура.
- Предоставя се актуална информация относно работата на консултативните органи към Областният управител. Публикувана е обща процедура за организация на работата на областните комисии и съвети;
- Публикуван е систематизиран списък на предоставените административни услуги с подробно описание на условията и изискванията, в т. ч. и на услуги предоставяни от други администрации. Има обявени два вида услуги, с възможности за предоставяне по електронен път;
- Публикуван е областен културен календар, като компилация от календарите на съставните общини.

**Как се използват другите възможни източници за информиране на гражданските субекти?** Делът на респондентите заявили личното посещение в администрацията, като източник на информация е по-голям при гражданите - 26% и само 16% на представителите на НПО. При посещенията в администрацията най-често се изисква информацията относно административните услуги. Не е малък процента на отговорите „Получих разнопосочна информация” и „Прехвърлях я към различни служители”. В административната практика това не са редки случаи, но ние приемаме, че тези твърдения са преекспонирани. Заложените в анкетата твърди отговори са малко провокативни. Административното обслужване в областната администрация е изнесено на едно гише в Центъра за административни услуги, За какво прехвърляне към различни служители става въпрос?

Предполагаме, че голяма част от респондентите са отговорили така под влияние на съществуващото в общественото пространство негативно отношение към администрацията.

**Медиите** би следвало да се използват активно от страна на администрацията за информиране на гражданското общество. Те са най-достъпни и най-масово ползвани.

Резултатите от общественото проучване подвеждат в известна степен, защото 36% от гражданите и 18% от представителите на НПО заявяват, че от медиите получават информацията по отношение на политики, функции и дейности на администрацията. Не са налични впечатления, че точно медиите осветляват дейността на администрацията. Те публикуват и излъчват информацията от пресконференции, брифинги, прессъобщения, понякога инцидентни интервюта и толкова. Администрацията има потребност от широко разгласяване на дейността си, както и осигуряване чрез медиите на пълна прозрачност относно начините на решаване на регионалните и местните проблеми и провеждането на държавната политика.

Ролята на **експерта за връзки със обществеността** не бива да свежда само за изпращане на прессъобщения и покани за пресконференции и брифинги.



Силно подценено е задължението да се поддържа обратна връзка с обществото. Проучването на потребностите от информация от страна на гражданите и бизнеса, също е негово задължение. Равностойното използване на всички комуникационни канали е част от добрата медийна политика.

**Представителите на бизнеса** също изразяват резерви по отношение на информационната дейност на администрацията. 52% от тях смятат, че администрацията предоставя недостатъчна или неясна информация за решаването на поставени казуси. Една част изразяват недоволство от липсата на ясни указания в нормативната уредба, което е съмнително. Нормативната уредба може и да не е перфектна, но такава каквато е, трябва да се спазва. Разбира се, всяка правна норма подлежи на тълкуване и интерпретация спрямо конкретния случай, но задачите на служителите в администрацията е да я разясняват и да я прилагат безусловно.

Интерес за нашия анализ представлява и прилагането на Закона за достъп до обществена информация. Този закон е силен инструмент в ръцете на гражданите и юридическите лица. В него е регламентирано правото на гражданското общество до достъпа до обществена информация.

Това е сравнително **ниско ниво на гражданско участие**, което обикновено се изразява в едностранно предоставяне на информация от страна на публичните органи, без да се изисква взаимодействие или непременно участие на другата страна.

Обикновено гражданските субекти се възползват от разпоредбите на закона, когато не са получили желаната от тях информация по другите легални канали. От проучването не е видно дали има случаи на отказ на обществена информация заявена по реда на закона.

Така или иначе, **информирането като форма на гражданско участие** се разглежда като процес, при който двете заинтересовани страни /общество и администрация/ си комуникират с всички възможни средства и то добронамерено. Ако целта е само широката общественост да бъде запозната с дейността

надържавните органи на управление, определяме информирането като **пасивно**. При развитите демокрации информирането се използва широко като **активна форма** за насърчаване на гражданското участие в управлението. Гражданите се уведомяват как и при какви условия да изразяват своето мнение и как да участват в управлението.

**Активното информиране** предполага прилагането на следните принципи:

- Диференциран подход спрямо спецификата на целевите групи;
- Използване на всички възможни канали за информиране;
- Използване на достъпен език;
- Осигуряване на информацията преди вземането на управленско решение.

## **2 Състояние на процесите по консултиране с гражданското общество**

**Консултацията** е инициатива, при която властовите органи се допитват до субектите на гражданското общество за мнението им по определени теми и разработки.

В случая, административните органи информират обществеността относно дадена тема/проблем/казуси очакват съответна реакция под формата на коментари, мнения, предложения, становища и възгледи.

В повечето случаи инициативата произтича от съответния управленски орган, но при специални случаи - инициатори могат да бъдат гражданския сектор или бизнеса.

**Консултацията** като форма на гражданско участие е приложима на всички нива от процеса на вземане на управленско решение, в частност - изработване, проследяване и преформулиране.

В нашето законодателство е предвидена изрична възможност за гражданите и юридическите лица да правят предложения за усъвършенстване на законодателството. Друг е въпросът - става ли това и как е възможно това да става чрез Областния управител?

Неправителствени организации /НПО/, разполагащи с организационен и експертен капацитет могат да се възползват от предоставените им законови възможности да упражнят правото си да правят предложения, да изразяват мнения и становища до Областния управител, включително и за промени в нормативната уредба, Това важи и бизнеса.

**На първо място**, инициативата за осъществяването на консултирането, разбирано като двустранен процес, може да произлиза както от страна на гражданите и техните организации /в това число и НПО/, така и от страна на съответния държавен орган. Тази инициатива е една **правна възможност**, тъй като в българското законодателство *не* е предвидено изрично задължение за компетентния орган той самият да инициира процедура по консултиране на проекта за решение. Регламентирането на подобна пожелателна възможност може да стане с вътрешно-устройствени документи.

**Консултацията** е една стъпка по-напред по отношение на участието на гражданите – това означава, че администрацията се интересува от мнението на хората (или на част от тях) и иска да разбере каква е тяхната позиция по конкретен въпрос.

При консултацията е много важно процесът да е наистина открит и гражданите да са убедени, че от тяхното участие ще има полза. Процеси, които се провеждат формално т.е. не се вземат под внимание направените предложения (или дори не е ясно дали ще се вземат под внимание) могат на практика да доведат до обратен ефект – по-малко участие на гражданите. Затова изключително важна част от процеса е **обратната връзка**.

Общественото проучване имаше за цел да изследва един важен елемент от процеса на гражданско участие – конструирането и функционирането на **консултативните органи** към Областния управител, за които има законово определена рамка за осигуряване на гражданско участие в тях. Проучването не дава реална представа доколко е гарантирано такова гражданското участие.

Притеснителното в случая е, че 42% от анкетиранияте граждани и 54% от представителите на НПО са дали отговор, че **нямат впечатление** как

функционират тези органи и само 10% смятат, че тяхната работа е **ефективна**. Нещо повече – 47% от анкетираните представители на НПО заявяват, че не са участвали в процесипоформираненапубличниирегионалниполитики, в консултации при вземане на решения по значими граждански и регионални проблеми, а само 14% са удостоверили свое участие в заседания и работни срещи на консултативните органи към Областнияуправител.

Представителите на бизнеса оценяват /може би съвсем разбираемо/ значително по-високо работата на постоянните комисии към областния управител на ниво **консултиране**. Това е така, защото има по-широко представителство на бизнеса в Областния съвет за развитие и специализираните областни комисии. Висока оценка дават 37% от респондентите и 30% оценяват работата на тези органи като задоволителна.

Проучването не дава ясна представа как функционира работните органи към Областния управител. Оценката на гражданите и представителите на НПО и бизнеса е по-скоро субективна, отколкото реална. В съставите на една част от тях са включени участници от неправителствения сектор, но това не е достатъчно за осигуряване на необходимата представителност и широко гражданско участие. Възможностите за участие на неправителствения сектор в управлението се оценяват като формални от 45% от анкетираните лица. Налице е скептицизъм по отношение на това, че действащото законодателство осигурява равни възможности на гражданското участие. Участието на НПО в процеса на вземане на решения е непоследователно. Възлагането на специфични дейности от страна на областната администрация е случайно. Контактите на администрацията са на случаен принцип, най-вече по инициатива или проявена активност от страна наорганизациите.

Неправителствените организации и част от представителите на бизнеса изискват процесите по консултиране да се уредят с правила и процедури за взаимодействие, но не казват какви да са те! Същото е положението и при администрацията. Ясно е, че е необходим **конструктивен диалог**, за да се постигне конкретност и единомислие.

Все пак организацията на работа на консултативните органи е получила **добра обществена оценка**. Разписана е процедура за организиране на работата на Областните комисии и съвет към Областния управител. Тя урежда стъпките по организацията и провеждането на заседанията на тези органи.

**Общественият съвет** към Областния управител, създаден със заповед на Областния управител през 2013 година, към този момент не функционира.

При създаването на обществения съвет в състава му са включени двадесет и един членове на неправителствени организации, с което е постигната добра представителност.

Разпоредбите в законодателството, които предвиждат участие на неправителствените организации като партньор на държавните органи на управление в по-голямата си част имат диспозитивен и декларативен характер. Това свежда прилагането на принципите за партньорство до пожелание. Липсва подходяща среда за участие на неправителствения сектор в обществени съвети и други консултативни органи.

През 2010 година е приет **Правилник за създаване на Областни обществени съвети**, като целта е осигуряване на форми за поддържане на постоянен диалог между държавната власт и структурите на гражданското общество.

Изградени са:

- **Обществен съвет с обща насоченост**, с функции свързани с формирането и реализирането на политики, програми и решения с участието на представители на гражданите, неправителствените организации, териториалните институции и на администрацията;
- **Специализирани обществени съвети и комисии** с функции по изработване на конкретни стратегии, програми и секторни политики;
- **Временни обществени съвети** по конкретен повод.

**В момента не функционират специализираните обществени съвети.**

Причините за недостатъчно ефективното използване на консултациите като форма на гражданско участие могат да се търсят в индиферентността на

обществото като цяло относно проблемите, тенденциите на развитие и перспективите пред региона. Искаме активно присъствие в управлението, но сме инертни и пасивни.

### **3. Състояние на диалога с гражданското общество**

Първата стъпка в **диалога** е желанието той да се състои. Тази първа стъпка може да бъде направена както от администрацията, така и от гражданските субекти. Диалогът може да бъде **общ** или **ориентиран към сътрудничество**.

**Общият диалог** е двупосочно общуване, което се основава на взаимни интереси и потенциално споделени цели за постоянен обмен на възгледи. Този вид диалог може да варира от отворени публични изслушвания до специализирани срещи между гражданските субекти и областната администрация. Дискусията остава с широк диапазон и не е изрично свързана с текущ процес на разработване на политики.

**Диалогът ориентиран към сътрудничество** се основава на взаимни интереси във връзка с разработването на конкретна политика. Този вид диалог обикновено води до съвместни препоръки, стратегии или промени в законодателството. Диалогът в сътрудничество включва провеждане на чести и редовни общи срещи за очертаване на основни политически стратегии и нерядко води до резултати, приети с общо съгласие.

**Обществена дискусия** – дискуссионни форуми, кръгли маси, работни срещи  
Обществените дискусии са подходяща форма за водене на диалог между двете заинтересовани страни само когато са предварителни планирани и добре подготвени, с ясни параметри на дискусията - цел, участници, предварително раздадени материали, очакван резултат и осигурена обратна връзка. Подходящо е за осигуряване на ефективен диалог да се привличат представители на академичните среди, практики и доказани визионери, особено при обсъждане на стратегически документи.

Резултатите от обществените проучвания не предоставят данни за това, как се използват тази форма на диалог. Вероятно обществените дискусии не са

в арсенала на работа на областната администрация, но 68% от анкетираните лица препоръчват администрацията да организира и провежда **регулярни обществени обсъждания по регионални проблеми**. Към тази препоръка добавяме и тази на бизнеса - да се организират **регулярни срещи с бизнеса**, да се подобри диалогът за проблемите на различните сектори и търсене на решения за подобряване на бизнес-средата.

**Публични консултации** –подпомагат вземането на информирани и обосновани решения защото при тази форма на диалог се осигурява достатъчна по обеми качество информация, тестват се различни предложения и препоръки и по този начин се осигурява **легитимност на решенията**.

Безспорно, най-редовно използваната форма за диалог е участието в **конференции и семинари**. Те се провеждат много често със съвместното участие на държавни служители и представители на неправителствения сектор. По този начин се постига ефективен диалог, при който по конкретни теми се осигуряват различни гледни точки, с цел формулиране на тенденции и възможности за провеждане на политики за устойчиво регионално развитие. Семинарите са подходяща форма за изграждане на двустранен капацитет и увеличаване на знанията с оглед на доброто управление и доброто изпълнение.

#### **4. Състояние на партньорството с гражданскоучастие**

**Партньорството** предполага споделени отговорности между областната администрация и гражданските организации. При тази форма на гражданско участие публичните органи и гражданските субекти обединяват усилия за тясно сътрудничество, което може да включва възлагане за изпълнение на специфични задачи от страна на неправителствените организации, най-вече съвместни проекти. На това ниво от гражданско участие има тясно сътрудничество, при което се запазва независимостта на гражданските организации. При партньорските взаимоотношения се допуска и разпределянето на ресурси.

Неправителствените организации са сред кръга от субекти, които вземат участие в планирането, програмирането и справедливото усвояване на средства от Европейския съюз.

В редица случаи партньорските взаимоотношения на управляващите органи с неправителствените организации срещат редица затруднения под въздействието на редица фактори:

- **Слабо познаване на неправителствения сектор** –популярни и добре приетиса организациите, който действат в социалната сфера и доставчиците на услуги. Администрацията често не разбира повода, по който е създадена дадена организация, не познава състоянието ѝ, резултатите от дейността и трудно оценява приноса ѝ за местната общност. От своя страна организациите поради липса на ресурси и капацитет не успяват убедително да представят себеси.
- **Фаворизиране и клиентелизъм** - понякога административните органи съзнателно ограничават кръга на организациите, с които работят консултативните органи и партньорските проекти.
- **Липса на ясна визия и стратегия** за работа с неправителствения сектор. В повечето от случаите не се изпълняват мерките заложи в **Стратегията за подкрепа на развитието на НПО**. Административните органи разбират работата им с неправителствените организации повече като задължение вменено им от законодателната уредба, а не като обществена полза.
- **Нисък административен капацитет** на администрацията и на самите неправителствени организации. Много често държавните служители приемат задълженията им за взаимодействие с неправителствения сектор като допълнителен ангажимент и се оправдават с огромната им натовареност с рутинни задачи. От своя страна представителите на НПО, не познават в детайли естеството и динамиката на работата на административните органи.
- **Ограничен финансов и материален ресурс** под управлението на Областния управител, което прави невъзможна реализацията на стойностни партньорски проекти с бизнеса.

Резултатите от нашето обществено проучване, изведени от аналитичните доклади разкриват следното състояние на партньорското участие:

✓ Само 8% от анкетираните граждани и 36% от представителите на НПО са заявили свое участие в съвместен проект или инициатива с администрацията;



✓ Странното е, че около една четвърт от респондентите определят реализираните европейски проекти като самоцелно усвояване на европейски средства с липса на устойчивост. Не е публична тайна, че особено при малките проекти, се цели главно усвояването на средствата без да се търси устойчивост. Логично е гражданските субекти да дават подобни оценки, тъй като липсва обществено доверие.

✓ Изразено е открито съмнение в откритото и честно провеждане на процедурите по възлагане на обществени поръчки;

✓ Изразено е съмнение /26% от представителите на НПО/, че администрацията не разглежда неправителствените организации като равностойни партньори. Все пак не може да се отрече, че голям брой от действащите НПО в страната имат вече изграден капацитет и наличен потенциал за равностойно партньорство с държавните органи на управление;

✓ Представителите на бизнеса са заявили значително по-голямо участие в партньорски проекти. Повече от половината от анкетираните са обявили, че са си партнирали с администрацията за участие в съвместни проекти, което е малко съмнително. Изразено е и становище /29%/, че на администрацията липсва готовност и мотивация за партньорство с бизнеса.

## **5. Състояние на процеса по граждански мониторинг**

Осъществяването на граждански контрол върху работата на публичните институции е основна предпоставка за реализирането на основни демократични принципи в управлението.

Освен като фактор, гарантиращ участието на гражданите в институциите, гражданският контрол е ключова предпоставка за запазване на представителния характер в тяхната работа и за тяхното функциониране в съответствие с дневния ред на обществото.

Наред с това, осъществяването на граждански контрол е предпоставка за повишаване на ефективността в тяхната дейност, както и фактор за превенция на корупция в управлението.

Към Областния управител е създаден **Обществен съвет за прозрачност и граждански контрол**. Този съвет осъществява контрол върху дейността на администрацията и разработва стратегии за комуникация на администрацията със структурите на гражданското общество. Съставът на съвета е смесен.

Негови членове са представители на администрацията и гражданските организации.

**Гражданският мониторинг** върху действията на Областната администрация - Русе се осъществява от граждански наблюдатели. Гражданските наблюдатели провеждат постоянно наблюдения върху работата на администрацията и съставят ежемесечни доклади. В представените доклади от гражданските наблюдатели, липсват индикации, че в работата на консултативните органи съществуват проблеми. Докладите в повечето случаи представят устройството, целите и функциите на комисиите, отколкото да предоставят информация за дейността им.

## **6. Общо състояние на взаимодействието на администрацията с гражданското общество**

От теоретична гледна точка взаимодействието между властта и гражданския сектор има четири възможни измерения - **допълване, сътрудничество, привличане и конфронтация**.

В ситуация **на допълване**, двете страни имат сходни цели, но предпочитат използването на различни начини и средства за постигането им. Точно в това разнообразие се изразява **допълването**, което може да се разглежда и като обогатяване на средствата. В това е и смисълът на взаимодействието.

В ситуация **на сътрудничество**, двете страни не просто споделят сходни цели, но и предпочитат едни и същи начини и средства за постигането им. Тук ефектът се изразява в обединяване на усилията.

В ситуация **на конфронтация** и целите и средствата на двете страни са различни. Тук трудно можем да говорим за взаимодействие.

В ситуация **на привличане** наблюдаваме различни цели, които страните се опитват да постигнат по подобен начин. Тази ситуация е рядко срещана и е нестабилна – обикновено е временна, след което преминава към някоя от предходните.

Целите на нашия проект са привеждане на взаимодействието на областната администрация с гражданския сектор в **ситуация близка до сътрудничество и допълване**.

Данните от изследването характеризират Област Русе, със сравнително ниски нива на гражданско участие в познатите организационни форми, проблематичен имидж на неправителствените организации, неизползвани възможности за консолидиране и доброволно взаимодействие. В известна степен работата по различни проекти и програми се постига изграждане на сравнително добра организационна култура сред организациите на гражданското общество. Макар и все още недостатъчно утвърдена, налице е осъзната необходимост от сътрудничество и консолидация между гражданските организации за постигане на по-сериозен ефект и влияние при застъпничеството, защитата на обществен интерес, участието при вземане на решения и формирането на политики.

### **ПОВОДИ /ПРИЧИНИ/ ЗА ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ**

В българското законодателство няма единен нормативен акт, който да регламентира механизмите за участие на гражданите и неправителствените структури в процеса на вземане на решения на регионално и местно ниво, процедурите за създаване на партньорство между държавата и неправителствените организации, както и формите за взаимодействие между тях. Правната уредба в тази посока е разпръсната в различни по степен и вид нормативни актове.

При проведеното обществено проучване са подложени на изследване най-съществените причини за това взаимодействие. Разбира се, взаимодействието между администрацията и неправителствения сектор може да се разглежда и оценява по различен сектор на обществения живот, но не е провеждаме общо проучване, предназначено да оцени как в този процес се използват различните форми, механизми и инструменти за гражданско участие.

**Поводите/причините са коментирани по начина, по който са дефинирани в анкетните карти.**

➤ **По консултиране на законопроекти**

Възможностите за участие в процеса на обсъждане и консултиране на законодателството е предвидена в **Закона за нормативите актове**. Законът поставя по-сериозни изисквания към обществените консултации и въвежда оценка на въздействието (предварителна и последваща) на нормативните актове. Дава се възможност гражданите и организациите да представят предложения и становища по проекта. Институциите имат задължението да разгледат представените становища и ако са достатъчно аргументирани, да ги отразят в проекта.

Според **Закона за нормативите актове** гражданите и юридическите лица могат да правят предложения за усъвършенстване на законодателството. Те трябва да бъдат отправени до институцията, която издава нормативния акт или до институцията с право на законодателна инициатива.

Липсват каквито и да са индикации областната администрация да е била инициатор на такива обществени обсъждания или пък посредник пред държавата за внасяне на граждански предложения и становища. В проведеното анкетно проучване нито един от респондетите не е посочил, че е участвал в консултации по законодателни инициативи или пък да е изразявал становище по даден проектозакон.

➤ **По формиране на публични и регионални политики**

В съответствие с регламентите на Европейския съюз, всяка страна-членка е длъжна да осигури „**обширно ефективно участие**” на регионалните държавни органи и местните социални партньори в планирането и разработването на политики, стратегии и програми за изпълнението им.

Безспорен факт е, че в нашата страна организираното гражданско общество, въпреки всички усилия неевключеновдостатъчнастепенвпроцеса на консултации при вземането на конкретни управленски решения. Планирането на регионалното развитие е регламентирано в Закона за регионално развитие. В закона „**принципът на партньорство**” е не само деклариран, но и гарантират от предвидените възможности за създаване на областните съвети заразвитие.

Към Областният управител на Област Русе е създаден такъв съвет, който функционира пълноценно. Проблемът е в това, че по правило в този съвет участват представители на администрацията /областна и общинска/, на териториалните държавни структури и бизнеса. Липсват представители на гражданския сектор, чието участие трябва да бъде не само препоръчително, но и задължително. Общественият съвет към областния управител от няколко години не функционира, а специализираните обществени съвети провеждат заседанията си нерегулярно.

#### ➤ **Участие в заседания и работни срещи на консултативниоргани**

Участието на граждани и представители на неправителствените организации в консултации с областната администрация, включително и когато не дава бързи резултати е важно, тъй като по този начин се засилва взаимното осъзнаване на допълващата се роля на двете страни за общественоторазвитие.

#### ➤ **Внасяне на сигнал илижалба**

Малък е относителният дял на лицата /само 8% от гражданите и 11% от представителите на НПО/, които са подавали сигнал или жалба до областния управител. Това означава, че администрацията с действията си не е създавала предпоставки за недоволство, но е възможно това да е в резултат от ниската гражданскаактивност.

#### ➤ **Ползване на административна услуга**

Това е повода, при който гражданите и неправителствените организации най-често са взаимодействали с администрацията – 43% при гражданите и 21% при НПО. Административните услуги, който областната администрация

предоставя са сравнително малко /в областта на държавната собственост, регионалното и териториално развитие/, за разлика от тези които предоставят общинските администрации.

Процесът по предоставяне на административни услуги е организиран на **принципа „Обслужване на едно гише“**, при което контактите на гражданите със служителите е силно ограничен. Въпреки това, анкетираните лица са изразили своето впечатление относно отношението на служителите спрямо тях доста противоречиво – 41 % го определят като **вежливо и професионално** и 44%, като **формално, нелюбезно и грубо**. Не така оценяват отношението на служителите представителите на НПО – 91% го определят като **вежливо и професионално**. Негативната нагласа спрямо поведението на служителите, произтича от насадената в обществото представа, че при взаимодействие с административните държавни и общински институции доминира **„чиновническото отношение“**. Резултатите от проучването показват, че общата удовлетвореност на гражданите е споделена – има удовлетворени и неудовлетворени. В същото време 46% от анкетираните лица определят компетентността на служителите като **задоволителна**.

Компетентността е предпоставка за качествено обслужване, като в това определение включваме и други елементи – морал, обща административна и правна култура, възпитание, толерантност, съпричастност.

Представителите на бизнеса изразяват пълна удовлетвореност от качеството на обслужване/общо 90% са декларирали пълна и средна степен на удовлетвореност/. Противоречиво в този случай е това, че 27% от тях изразяват недоволство от неспазване на нормативните срокове за обслужване, 27% оценяват предоставената им информация за решаване на определен казус, като недостатъчна и неясна.

Моделът за обслужване на едно гише има своите предимства, но като че ли вече, е малко остарял. На гишето се извършва само регистрация на депозирана кореспонденция, заявления за услуги, жалби и предложения. Отсъства експертната помощ, при която гражданите получават достатъчна информация и експертиза.

Електронните услуги, като елемент на въвеждащото се в страната електронно управление, отсъстват от административната практика на областната администрация.

#### ➤ **Участие в съвместен проект или инициатива**

Един от основните поводи за взаимодействие с администрацията е участието в съвместни проекти. Неправителствените организации са изключително активни в тази посока. Целта е усвояване на средства от Европейските фондове. 36% от представителите на НПО са обявили в анкетата, че са участвали в съвместни проекти с областната администрация. Гражданите по принцип определят европейските проекти, като **средство за самоцелно усвояване** на европейски средства и само 9% ги определят като **обществено значими и полезни**.

Причините за това негативно мнение могат да се търсят в начина, по който се провеждат пресконференциите и брифингите, съпътстващи реализацията на проектите. Не се дава достатъчно гласност, а когато се дава, тя обикновено е пред тесен кръг от местни журналисти и репортери, без да съществува гаранция, че те ще оповестят информацията по добавашо.

Областната администрация полага усилия за информиране и консултиране на гражданските организации относно възможностите за участие в проекти, финансирани от Европейските фондове и програми. След проектния контрол е важна управленска функция, която може би не се осъществява достатъчно целенасочено и последователно.

#### ➤ **Съдействие при решаване на общозначими проблеми**

Процесът по търсенето на съдействие е двупосочен – администрацията търси по определени въпроси съдействие от гражданския сектор и обратно – неправителствения сектор търси съдействието на администрацията за решаване на собствени проблеми и потребности.

Общо 18% от гражданите и общо 28% от представителите на неправителствените организации са обявили в анкетата, че са участвали в консултации

по значими граждански и регионални проблеми и в заседания и работни срещи на консултативните органи към областния управител. Това означава, че е налице гражданско участие в управлението на областта, но очевидно е, че то трябва да се разширява.

#### ➤ **Участие в процедури по обществена поръчка**

Тук идват и най-съществените проблеми. Само 9% процента от анкетираните лица смятат, че процедурите се провеждат честно и обективно. Явно в доверието на гражданските субекти спрямо администрацията има обезпокояващ дефицит.

Безспорно, съществуват и пороци при прилагането на Закона за обществените поръчки. Условието и критериите за участие в процедурите най-често дават предимство на ценовите фактори и сроковете за изпълнение, за сметка на други значими фактори - качество, дизайн и функционалност.

**Обобщената оценка на процеса на взаимодействие** я дават анкетираните лица от целевите групи. Те изтъкват следните основни причини за неефективното взаимодействие:

- Администрацията не е правно задължена да си взаимодейства и да се консултира с неправителствените субекти – 21%;
- Липса на ясни указания в нормативната уредба – 43% от представителите на бизнеса.
- Администрацията не разглежда неправителствените организации като равно-поставени партньори – 26%;



- Липса на готовност и мотивация за взаимодействие с бизнеса – 29%
- Администрацията се страхува от критично отношение спрямо своите решения и действия – 9%;
- Ниската активност на неправителствения сектор – 23%

Към гражданската оценка ще прибавим нашата обобщена експертна оценка изведена, разбира се, от резултатите от проучването:

- Проучването е проведено професионално и методично и в общини и на обективно и правдиво разкрива състоянието на гражданското участие в управлението;
- Обхванати са представители на различните обществени социални групи и приемаме, че това е показател за висока степен на обективност на резултатите;
- Установена е добра обща удовлетвореност от взаимодействието на двете заинтересовани страни;
- Целите на проекта и в частност целите на проучването са изпълнени. Уловени са тенденции и проблеми, както по отношение на гражданското участие, така и в процесите на общото взаимодействие между администрацията и гражданския сектор, които с предлагания от нас модел, ще се опитаме да изгладим и преодолеем;.

## **7. Състояние на взаимодействието между областната администрация и администрациите на съставните общини**

Взаимодействието между областната администрация и администрациите на съставните общини е също предмет на нашето проучване и на предлагания модел. За целта бе проведена нарочна анкета при която бяха анкетирани 28 служители в Областната администрация и 24 служители от общинските администрации в Област Русе.

**Общото взаимодействие** между двата вида администрации е оценено като **много добро** и от двете страни.

Около 83% от анкетираните общински служители оценяват по достойнство готовността на Областната администрация – Русе да включва в стратегическите си документи предложения на общините за политиките по интеграция, развитието

на социалните услуги и други. Висока оценка е поставена от общинските служители по отношение на взаимодействието им с експертите от областната администрация и при участието им в **постоянните областни комисии и съвети**.

Като най-чести основания за взаимодействието на общинските администрации с областната администрация са посочени партньорството и участието в съвместни проекти и при разработването на стратегически документи.

Над **три четвърти** от анкетираните общински служители (83%) оценяват по достойнство подкрепата на областната администрация по реализацията на общински и междуобщински проекти за развитие на инфраструктурата и за опазване на околната среда.

Като **основни причини** за проблеми при взаимодействието и диалога между двата вида администрации са посочени:

- Липса на ясни указания в нормативната уредба – 59%
- Липса на готовност и достатъчна мотивация за взаимодействие между двете нива на управление – 23%
- Недостатъчна професионална компетентност на служителите - 5%

В изследването не са включени въпроси относно чисто служебните взаимоотношения между служителите от двете администрации, както и въпроси, за изследване на начина по който областният управител осъществява административен контрол върху действията на съответните общински съвети и кметове на съставните общини.

**Заключителната оценка** на състоянието на гражданското участие разгледано през всички аспекти на управлението може да се обобщи в следните констатации:

- Гражданските организации възприемат себе си като двигател на ценности, които са в основата на стабилно и зряло гражданско общество;
- Налице е колебание в начините на популяризиране и прилагане на установени правила и добри практики;
- На гражданските организации все още се гледа с недоверие по отношение на тяхната легитимност и публичен имидж, поради което доверието в тях е сравнително ниско;

- Възможностите на представителите на гражданското общество да отговорят на определени обществени потребности и да влияят рационално за решаването на сериозни обществени проблеми е ограничено;
- Индикатор за зрелостта на гражданското общество е възможността за партниране и взаимодействие с представителите на управлението;
- Изключително продуктивно е желанието на областната администрация да награди собствената си административна практика с реализирането на нов модел за осъществяване на постоянен и ефективен диалог със структурите на гражданското общество.

## **МОДЕЛИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В РАБОТАТА НА ОБЛАСТНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ – РУСЕ**

Предлагания модел е в съответствие с целите на проекта и внедряването му в практиката на Областната администрация - Русе е гаранция за осигуряването на достатъчни условия и предпоставки за подобряване на комуникацията и взаимодействието с представителите и структурите на гражданското общество в процеса по формиране и реализиране на регионални и местни политики.

Практически моделът е конгломерат от различни организационни способности, процедури и добри практики, чрез които се регламентират действията на администрацията и консултативните органи към Областния управител при спазване на принципите на законосъобразност, целесъобразност, методичност, предвидимост, равнопоставеност и откритост. Паралелно с това предлагаме и добри чуждестранни практики, които преценяваме, че биха могли сполучливо да се впишат в общия координационен и комуникационен процес на взаимодействие за осигуряване на широко гражданско участие.

При разработване на моделите сме се позиционирали върху четири основни начина за възникване на взаимодействие:

- В резултат на предвидена законова възможност
- По инициатива на администрацията
- По инициатива на неправителствена структура
- По инициатива на неформална гражданска група

Естествено, съблюдавали сме и поредица от причини за възникване на съответно взаимодействие:

- Формиране на регионални политики и разработване на стратегически документи;
- Решаване на конкретни обществени проблеми;
- Осъзната необходимост от взаимодействие по въпроси, свързани с цялостното развитие на местната общност;
- Необходимост от взаимодействие за подобряване благосъстоянието на определена група от граждани;
- Възможности за подкрепа от страна на администрацията за развитието на гражданския сектор и на граждански инициативи.

### **1. Процедура за организация и провеждане на обществени консултации**

Обществените консултации като част от процеса по разработване на местни политики и нормативни документи са съществен елемент от доброто и демократично управление. Възможността на гражданите да участват в обсъждането и вземането на решения по значими за живота им въпроси е сред основните им права.

Обществените консултации като форма на гражданско участие са средство за събирането на различни гледни точки и мнения по определени политики и теми.

Това е важна предпоставка да се уредят със специална процедура, протичаща чрез различни методи и инструменти – срещи, публични изслушвания, фокус групи, проучвания, използване на дигитални средства. С това се поставя и акцент върху ангажимента на публичните органи да предоставят обществено достъпна обратна връзка за резултатите от проведените консултации.

Тази процедура дава възможност за подобряване на взаимодействието между структурите на гражданското общество и областната администрация, както и за повишаване качеството на гражданското участие в обсъждането и приемането на обществено значими документи и решения.

#### **Нива на включване:**

##### ✧ Информиране

На това ниво администрацията предоставя качествена информация в подходящ вид и целево съдържание, като се стреми да мотивира гражданските структури за участие.

Предоставянето на тази информация е свързано и с **принципа на прозрачност** дейността на областната администрация по отношение на това как се планират, как се вземат решения и как се оповестяват.

✧ Консултиране

Ниво на включване, на което гражданите са поканени да коментират предложенията и да изразят аргументирано мнение и становище. Консултирането при приемане на актове с нормативен и политически характер има за цел да включи гражданите, гражданските организации и другите заинтересовани страни в процеса, за да бъдат взети предвид различни гледни точки и експертиза при формулиране на крайното решение.

✧ Вземане на съвместни решения

Формулиране на общите решения се осъществява на това ниво, на което се предполага по-висока степен на ангажираност и инициативност от страна на гражданските структури. На това ниво се вземат и общи решения относно рамката на сътрудничество, действията по изпълнение, наблюдение и оценка.

Необходимо е **комуникацията с гражданите** да се приема като цялостен цикъл от действия по информиране, консултиране, включване и партньорство.

**Наборът от инструменти** е разнообразен и е необходима добра и целенасочена преценка на действията от страна на администрацията, с оглед на поставените теми, политики и нива на участие на гражданите. Изискват се и различни подходи за достигане до широк кръг заинтересовани страни, с които да се гарантира тяхното информиране, включване и участие. Важно е действията да бъдат ориентирани към постигането на смислен и продуктивен процес.

## **1. ФОРМИ НА ОБЩЕСТВЕНИ КОНСУЛТАЦИИ**

✧ **ПИСМЕНИ КОНСУЛТАЦИИ**

Това на пръв поглед е нестандартен и непопулярен способ, но с ползването на новите технологии, най-вече on-line комуникацията, той вече е силно достъпен и при желание за използване, първо - разширява кръга от граждански субекти, които могат да бъдат включени и второ - предоставя достъпни, бързи и силно ефективни комуникационни възможности.

### **Първа стъпка– идентифициране на кореспондентите**

Полезен ход е създаване на база от данни на ключови граждански субекти - граждани, експерти, академични преподаватели, представители на неправителствени организации и на бизнеса от различни икономически и социални сектори и изявени общественици. Базата от данни се изгражда и обновява непрекъснато. Един от подходите е създаване в областната администрация на регистър на неправителствените организации, функциониращи с реална дейност на територията на областта. Тук съществен въпрос при поддържането на персоналната база от данни е стриктното спазване на изискванията на Закона за личните данни.

#### **Заинтересованите страни в случая са:**

- **Граждани, социални групи и организации**, чиито интереси са засегнати от определен въпрос или административно действие или пък чиито дейности оказват някакъв ефект върхувъпроса;
- **Граждани, социални групи и организации**, които притежават необходимата информация, ресурс и компетентност за извършване на оценка на въздействието, формулиране и прилагане на стратегия, проект, програма или друг документ;
- **Граждани, социални групи и организации**, които притежават капацитет за контрол върхуприлагането.

При провеждането на консултациите служителите в администрацията трябва добре да различават и да разбират многообразието на заинтересованите страни с различните им интереси, гледни точки и очаквания.

Важна е преценката дали консултативните страни представляват всички важни интереси или ограничена група интереси. При провеждане на консултации с тесен кръг от заинтересовани страни възниква риск от изкривяване на обективността на процеса на консултиране.

### **Втора стъпка - подготовка на документалния арсенал**

Това е съвкупност от документи и информационни материали, които се използват в процеса на обществените консултации - доклади, мотиви, предварителни оценки на въздействието, проучвания, експертизи, графичен снимков материал, както

и документи, свързани със самата организация на консултациите – покани, писма, съобщения, разяснителни текстови материали и други.

При тази стъпка е важно да се използват единни стандарти на подготовка на документите, формата на обявяване, както и кратка обобщена информация за консултацията. Това улеснява достъпността и налага професионален модел на работа.

- Документите трябва да дават представа, от кого точно администрацията иска да получи отговори и становища;
- Документите трябва да са съставени на разбираем език, като е препоръчително избягването на жаргони, съкращения и аббревиатури /ако това е невъзможно, дайте тълкувателни дефиниции/;
- Документите трябва да посочват обхвата на консултациите и по какви въпроси търсите мнение или експертно становище;
- Документите трябва да посочват ясно въздействието на разглежданите варианти. Прогнозните анализи и информацията да се представят в лесен за четене, достъпен и разбираем формат.

**Забележка:** *Нашият екип се въздържа от предлагане на отделни примерни шаблони на необходимите базисни документи, понеже считаме, че най-добре е те да бъдат съставени от областните служители в унисон с уникалния стил и персоналните изисквания на действащия областен управител.*

### **Трета стъпка: Публикуване и разпространение на информацията за отворени писмени консултации**

Най-лесният и достъпен за всички начин е публикация на Интернет страницата на администрацията в специален за целта раздел, което не изключва и ползването на други комуникационни канали.

В особени случаи изключително силен ефект има личната кореспонденция със съответния персонаж - лична покана, с придружаваш пакет от документи. В епохата на електронните технологии, това изглежда архаично, но пък изключително ласкае личното его и самият факт на специално внимание силно мотивира личността за участие.

Ползването на различни комуникационни средства е добра практика за достигане до различни заинтересовани страни. Това може да включва бюлетин, изпращане на линк до налична база данни, публикации в медиите и социалните мрежи, специализирани информационни портали и други.

#### **Четвърта стъпка: Провеждане на писмената консултация**

Препоръчителният срок за изпращането на становища и мнения е 30 дни, освен ако проблемът не е критичен и не изисква бързи действия.

Обявен е електронен и пощенски адрес, както и процедура за събиране и обобщаване. При недостатъчна активност, администрацията търси начини за допълнително привличане на интереса на гражданските субекти – чрез разширяване на обхвата на предварително идентифицираните лица или чрез медиите. Слабото участие невинаги е в полза на дадените предложения: повече мнения водят до вземане на консенсусни и устойчиви решения.

#### **Пета стъпка: Анализ и обобщаване на получените становища**

Необходимо е да се следва еднакъв подход /да не се допуска разностилие/ при обобщаване и анализ с процедура по приоритизиране на предложенията, анализ на аргументите, на приложимостта и съответствието, които да категоризират предложенията и да разписват инструкции за даване на обратна връзка. Качеството на обратната връзка е ключово за мотивацията за участие и поддържането на партньорство със заинтересованите страни.

#### **Шеста стъпка: Осигуряване на обратна връзка**

Осигуряването на обратна връзка е изключително важна стъпка за мотивиране на съответните граждански субекти към следващо участие. Особено важно е убедително да се изложат аргументите за отхвърлените предложения и съответствието им с целите на консултацията.

#### **❖ ОБЩЕСТВЕНИ ОБСЪЖДАНЯ**

Обществените обсъждания са популярна форма на включване на гражданите в процеса на управление. На практика тези обсъждания се организират и провеждат по усмотрение на вносителя на даден проект на стратегия, концепция, програма или други актове за развитие на съответния регион или пъкрешения



с голяма обществена значимост. Приложими са два подхода - **формален и неформален**.

При **формалният подход** гражданското участие се основава на законовата регламентация - нормативният акт определя кой, как и къде може да участва, докъде се простират неговите права на участие и какви административни действия може да породи такова участие.

**Неформалният подход** надгражда формалното участие. То може да бъде структурирано и реализирано по различен начин, в зависимост от вижданията на административния орган организирал общественото обсъждане и от степента на гражданската активност.

**Организацията** на обществено обсъждане е свързана с влагане на човешки, финансови и времеви ресурси, а добрата организация означава добре планирани и добре проведени действия.

**От практическа гледна точка организацията трябва да следва определени процедурни стъпки:**

✧ **Подготовка на общественото обсъждане**

**Първа стъпка: Сформиране на работна група**

Съставът на работната група се определя със заповед на Областният управител, като броят на членовете и длъжностните лица - участници в работната група са в зависимост от темата, мащаба и целите на обсъждането.

За **Ръководител на работната група** се определя служител от администрацията с ръководни функции. Ръководителят ръководи екипа и отговаря за успешният край на обсъждането.

Участието в работната група на **експерта - отговарящ за връзките с обществеността** е задължително.

Той осигурява разпространението на информация за общественото обсъждане, поканва медиите и следи за обективно отразяване на различните гледни точки, изпраща покани и материали, когато това е предвидено в плана за провеждане на събитието и осъществява връзка с участниците.

Основен участник в работната група е лицето, което ще **води /ще председателства/** обсъждането. Тук вмъкваме уговорката, че за придаване по-голяма представителност и значимост на дискусиата е целесъобразно тя да се води от **областният управител** или **негов заместник**.

В работната група участва и **служител, който ще води протокола** или при аудио или видео запис на срещата ще редактира официалният протокол, който ще бъде представен пред обществеността

### **Втора стъпка: Подбор на участниците**

Успешното обществено обсъждане отразява гледните точки на различните заинтересовани страни. В тривиалният случай общественото обсъждане се обявява със **свободен достъп** за всички граждани и представители на обществени организации, без да се прави специален подбор. Този подход придава абсолютна легитимност на обсъждането и не поражда съмнения за пренебрегване на интересите на дадена социална група.

При **специализираните обществени обсъждания** подборът на участниците се осъществява съобразно отговорите на следните въпроси:

- ✓ Кой са потенциалните облагодетелстващи сестрани?
- ✓ Кой може да претърпи неблагоприятни последици?
- ✓ Кой може да повлияе негативно, така че реализирането на евентуалните действия да се проточи или възпрепятства?
- ✓ Кой притежава съответната експертиза, знания и опит по разисквания проблем?
- ✓ Кой притежава капацитет да подкрепи планираните дейности?

### **Трета стъпка: Подготовка на материали, формат, дневен ред и покани**

За да бъдат участниците мотивирани и, в същото време, да могат да дават адекватни предложения, те трябва да са добре запознати с темата/обекта на дискусиата.

Ролята на **информационните материали** е ключова за постигане на добри резултати и удовлетвореност. Информационните материали трябва да са съставени на разбираем /достъпен/ формат и език. Това не означава, че

трябвадаса непремерено редуцирани, особено поотношение на важна информация данни. В приложение към основния материал може да се предоставят справки, таблици, резултати от изследвания и други, но основната тематика и предложенията – обект на дискусиата, трябва да се оформят в **краткорезюме**.

Общественото обсъждане се провежда в различни **формати /подходи/** по преценка на областният управител и експерти от администрацията, като същественото при избора е търсене на максимален ефект:

- **Фокус–група** - този подход се използва на ранен етап в процеса на консултиране, с цел - събиране на информация и разглеждане на определен проблем в дълбочина от гледна точка на гражданите. Фокус - групите работят в ограничен състав – от 9 до 15 представители на местната на общност, които имат отношения към разглежданата тематика. Обсъждането се провежда еднократно в продължение на няколко часа, като предварително се разработва въпросник по който протича дискусиата. В резултат от работата на фокус-групата може да се очаква: **събрана информация, виждания и предложения по конкретна тематика или проблем, SWOT анализи или оценка на дадена политика**. Води се протокол и участниците се информират какво ще се случи с техните становища и конкретни предложения.

**Резултатите от работата фокус–групата могат да се ползват като база за провеждане на широко обществено обсъждане**

- **Кръгла маса** - това е открита официална дискусия по обществено значими проблеми и въпроси. Очакваните резултати са **изразени мнения и различни гледни точки с цел обществено одобрение на обсъждан документ**. Провежда се еднократно в продължение на няколко часа. Поканват се представители на заинтересовани страни, като към поканата се прилага програма и предварително разработен текст на документа. Участниците са ограничен брой, обикновено – експерти и публични личности. Води се протокол, който е публичен и общодостъпен. Предвиждат се срокове и стъпки за наблюдение на изпълнението.
- **Обществен форум** – този подход е цикъл от структурирани обществени

дискусии между равнопоставени участници, които са разпределени по

работни маси според своята професионална или социална принадлежност. Предвижда се и маса за гости или външни експерти, които участват във форум-сесиите, с цел да дадат своя принос за вземането на общи решения. Освен това, форматът позволява присъствието на наблюдатели на процеса и представители на медиите. Дискусията се води от професионален модератор, а организацията се осъществява от работна група. По време на всяка сесия се води протокол, който е на разположение на всички, които проявяват интерес. Характерна за форума е работата между сесиите по конкретни проблеми или теми. Най-важните резултати от форума са **предложения и идеи за проекти и препоръки към областния управител и администрацията /в частност чрез областния управител към централните органи на управление/,** от които се очаква да информират форума относно тяхното изпълнение или неизпълнение.

- **Интернет базирани технологии** - организират се под формата на **on-line форуми**, които предоставят на участниците възможности да обменят незабавно мнения и становища. Организацията е изключително лесна и евтина. Участието в дискусията може да се ограничи да предварително подбрани участници с цел или да се структурира разговорът, или да се проведе интензивна дискусия с ограничен подбор от експерти.

**Този подход може да се използва за допълване на другите форми на консултиране, като се насърчава участието или като последващо действие за осигуряване на обратна връзка или задаване на допълнителни въпроси.**

### **Покана**

Поканата се подготвя от името на областния управител и в случаите извън провеждането на широки обществени обсъждания се изпраща лично до съответните лица по пощата или електронната поща. В допълнение, тя и дневния ред на дискусията се публикуват на Интернет страницата на администрацията и при широките обществени дискусии се разгласяват и чрез местните медии. Поканата съдържа информация за предмета, мястото, датата и часът на срещата, координати за връзка и линк към материалите по темата. Добре е да се отбележи (и да се спазва) крайният час.

#### **Четвърта стъпка: Избор на място, дата и час**

Изборът на зала, ден и час на събитието в практиката се случва успоредно с избора на формат на събитието, защото те са в пряка връзка.

Залата се подбира в зависимост от очакваното участие при различните формати на обсъждането. Желателно е да е на достъпно място, да бъде добре озвучена и осветена, отоплена и да е съоръжена с необходимата за презентации техника. При специализираните формати на дискусиата се осигурява място на едно ниво за всички участници в нея. Това създава усещане за равнопоставеност и предразполага участниците към позитивен диалог.

Датата и часът на провеждане се съобразяват с възможностите и предпочитанията на мнозинството от потенциалните участници. Не са подходящи празнични и почивни дни, а часът трябва да е в края или извън работното време

#### **Пета стъпка: Провеждане на обсъждането**

Добрата организация: планирането, структурирането, разпределението на ролите и подготовка на материалите са част от успеха на общественото обсъждане. Подготовката е важна част от процеса и трябва да бъде реализирана много прецизно.

Провеждането на общественото обсъждане е най-важният компонент. Ключовата роля при провеждането на събитието е тази на водещия. Той трябва да се придържа към спазването на следните правила:

- ✓ Да водисрещата;
- ✓ Да избира методите за дискусиа;
- ✓ Да направлява дискусиите и да избягва конфликтните ситуации;
- ✓ Да предразполага участниците към активност;
- ✓ Да създава творческа атмосфера в самите групи;
- ✓ Да води обсъждането в посока на постигане на съгласие и конкретни решения.

Основната задача на водещия е да направлява дискусиата така, че да се постигне целта на обсъждането. Добрият водещ притежава добра ерудиция, добър изказ, умения и техники, които му позволяват да управлява плавно дискусиата като я

насочва към вземане на ефективни решения. Важно е да създава усещане за обективност и равнопоставено отношение към различните гледни точки.

**Шеста стъпка: Осигуряване на обратна връзка**

Добре проведеното обществено обсъждане само по себе си е само частот процеса на консултиране с гражданите. Последиците от него и последващите действия на администрацията са по-важни.

Осигуряването на обратна връзка е задължителен елемент от цялостния процес. След края на обществените консултации и преди разглеждането на проекта за решение отговорните служители подготвят справка за всички постъпили предложения и съпътстващ анализ, които предоставят на разположение на областния управител за съблюдаване в процеса на вземане на управленско решение.

Протоколът, резултатите от обсъждането, както и допълнителна информация, проследяваща развитието на ситуацията след приключване на консултациите се публикуват на Интернет страницата на администрацията, предоставят се на вниманието на журналистите, а в специални случаи на проведени обществени консултации се изпращат на участниците в обсъжданията. Пряко задължение на експерта за връзки с обществеността, да продължи да обогатява информацията по обсъжданата тематика и да я предоставя на разбираем за широката общественост език по всички комуникационни канали.

На целият процес - от организирането и провеждането на общественото обсъждане до момента на крайния резултат /управленското решение/ трябва да се осигури прозрачност

***Използването на потенциала на обществените обсъждания е инструмент за постигане на устойчиви решения, съответстващи на реалните нужди и на перспективите за регионално и местно развитие при осигурена пълна легитимност.***

## 2. Процедура за привличане на гражданско участие в консултативните органи към Областния управител и осигуряване на добро взаимодействие

### **ПРЕДНАЗНАЧЕНИЕ**

Една от възможностите и формите за включване на гражданите и другите граждански субекти в управлението на местно ниво е чрез осигуряване на техни представители в консултативните процеси.

Участието на гражданските структури в процесите по формирането на регионални и местни политики през консултативните органи към Областния управител трябва да е израз на категорично признаваненаролята като равностоеен партньор и следва да бъде императивно, а непожелателно.

**Консултативните органи** са официални институционализирани форми за гражданско участие, които допълват институционалните форми за социален диалог. Те по същество са помощни органи към областният управител и го подпомагат при вземането на информирани управленски решения и придават легитимност на провежданата от него политика.

В изградените към областния управител съвети и комисии, наричани **консултативни органи** преобладава участието на представители на териториалните звена на държавната администрация и общините, а участието на представители на гражданското общество е отчасти подценено. Правото на гражданите да участват в управлението чрез възможността да изразят своята позиция, да предлагат алтернативни решения и да отправят препоръки към институциите е регламентирано чрез националното законодателство и утвърдено от редица международни документи.

**Процедурата** е насочена към създаване на обща рамка за осигуряването на последователни действия в процеса по осигуряване на широко гражданско участие в консултативните органи /съвети и комисии/, сформирани за подпомагане на работата на Областния управител и неговата администрация.

Процедурата е приложима за всички изградени и изграждащи се **консултативни органи**.

Създаването на **консултативни органи** към органите на изпълнителната власт е предвидено в **Закона за администрацията**, според който в състава на такива органи могат да бъдат привличани представители на неправителствени организации, имащи отношение към дейността на съответния съвет. Като правило това са постоянно действащи консултативни органи, чрез които се осигурява сътрудничествоснеправителствениорганизацииприопределянетоипровеждането



на държавната политика в дадена област или по особено важни въпроси от обществена значимост.

### **3. Обществени съвети към Областния управител на Област Русе**

**Обществените съвети** са форма за гражданско участие в процеса на вземане на управленски решения. Те подпомагат областния управител в усилията му за осигуряване на качествено управление и провеждане на държавната политика на местно ниво. Участието в обществените съвети е доброволно, участниците са равнопоставени, съблюдава се принципа за законност.

**Обществените съвети** са ефективен демократичен инструмент за използване на гражданската енергия и мотивацията на гражданските субекти за включването им в изработването на регионални и местни политики, стратегии и програми и да внесат собствен принос за подобряване на качеството на управлението.

**Обществените съвети** стимулират граждански инициативи за решаване на специфични проблеми на различни обществени групи и изграждат действено партньорство между институциите и гражданския сектор за намиране на общи решения.

Като специфична форма на гражданско участие обществените съвети изградени на **териториален принцип** и притежават функциите да закрепят нормативно прилаганите административни практики, да предложат регламенти относно инициатива за създаването им, начина на избор на участници, теми на компетенции, начини на функциониране и взаимодействие с органите на местната власт.

### **НОРМАТИВНО ОСНОВАНИЕ**

Създаването на **Областен обществен съвет** не е самоцелна стъпка. Повечето от страните членки на Съвета на Европа разполагат с механизми за ангажиране на своите граждани в процесите на управлението. На база на международни документи, като *„Европейската харта за местното самоуправление“* и *„Кодекса на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения“*, много от тези държави са адаптирали своето законодателство към препоръките и принципите заложиени в тези споразумения.

**Понятието „гражданско участие“** включва широк спектър от възможности и практики. Демокрацията на участието предвижда обществени консултации и обсъждания на важни въпроси с гражданите, но крайното решение винаги принадлежи на институциите.

**Законът за администрацията** дава права на органите на изпълнителната власт да създават съвети като експертни консултативни звена за решаване на проблеми от специалната им компетентност, в които могат да включват експерти и представители на неправителствения сектор.

**Законът за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление** урежда условията, организацията и реда за пряко участие на гражданите на Република България при осъществяване на държавната и местната власт.

Гражданското участие в управлението е регламентирано с конкретни текстове в редица **специални закони и подзаконови нормативни актове**

На базата на очертаната правна рамка е видно, че има нормативна уредба, която дава възможности за непосредственото включване на гражданите и техните организации в процесите на вземане на решения и предвижда механизма за взаимодействие на гражданите и техните организации с публичната власт.

## **СТАТУТ**

**Обществените съвети** са консултативни органи на властта, но с по-широко представителство на граждани, поради което трябва да имат подчертано обществен характер без да се пренебрегва познаването на въпросите по същество.

**Обществените съвети** са органи, които осъществяват обществен контрол на регионално и местно ниво и оказват съдействие на областната администрация при формирането и реализирането на политика по различни въпроси от регионално естество. Изграждат се по инициатива на гражданите и осъществяват дейността си на доброволен принцип. Сформират се по отраслов, професионален или териториален признак, съобразно конкретните обществени потребности. Обществен съвет може да се създаде и по конкретен проблем.

Независимо от официалният си статут, гарантиран от редица законодателни разпоредби и директиви, трябва да се отчита обстоятелството, че те все пак са помощни консултативни органи към изпълнителната власт и това, че подпомагат /в нашия случай областният управител/ със становища, мнения, предложения и решения, оперативната им работа, не абсолютизират техни задължения за съблюдаване. Областният управител упражнява функциите си в режим на оперативна самостоятелност, доколкото нормативната уредба изрично не го задължава да ги съобразява.

Присъствието на представители на различни общностни групи /организирани или неорганизирани/ е от съществено значение за публичната легитимност на обществените съвети, т.е. за доверието, с което ще се ползват. Подходящи за участие в обществените съвети са представители на неправителствените организации и бизнеса, както и уважавани обществени личности.

Инициативата в нашия случай е на областния управител, но гражданските структури винаги са изразявали своето желание за пряко участие в решаването на регионалните и местните проблеми и ако областния управител не е създавал със свой административен акт могат да го предизвикат.

Ресурсите на обществените съвети са много по-големи, защото те позволяват обединяване на ресурси на различни организации, а не само на отделни личности. **Областният управител** притежава правомощия за създаване на **Областен обществен съвет с общи компетенции и специализирани** обществени съвети по различните социални сектори на обществения живот.

Обществените съвети организират и осъществяват своята дейност въз основа на разпоредбите на свои правилници, приети от съставите на съответните съвети и утвърдени със заповеди на Областния управител.

**Обществените съвети** се създават със **заповед на областния управител**, с която се утвърждава и техния състав.

**Обществените съвети биват три вида:**

- Обществен съвет с общи компетенции;
- Специализирани обществени съвети

- Временни обществени съвети.

**Областният управител** председателства Общественият съвет с обща компетентност. За **заместник-председатели** се утвърждават един от заместник-областните управители и един представител на гражданските организации.

**Специализираните и временни обществени съвети** могат да се председателстват от ресорния заместник-областен управител или представител на гражданските организации.

### **УЧАСТИЕ**

**Броят на членовете** на обществените съвети се определя с правилниците за тяхната организация и работа. Той обикновено варира, но важно е да се търси разумната граница. Общественият съвет с обща компетентност може да има състав с повече членове, тъй като неговата работа покрива всички обществени сектори. С оглед на необходимостта от оперативност и безпроблемното осигуряване на кворум на всички заседания все пак броят на членовете трябва да е краен. Оптималната численост на специализираните обществени съвети е **15 /петнадесет/ члена**. От една страна е необходимо да се осигури добра представителност, а от друга - големият състав затруднява организацията на заседанията и самото провеждане. При целесъобразност може да се въведе практика за утвърждаване на **основен и разширен състав**, което ще осигури оперативност на работата, а в същото време няма да се загуби необходимата представителност. Големият състав на съветите създава предпоставки за недостатъчна съгласуваност на действията, дублиране или непокриване на ангажименти.

Допустима е практиката да се създават обществени съвети с **динамичен състав**, т. е. съставът на съвета да се разширява в зависимост от обсъжданата проблематика, когато на заседания се канят представители на организации и граждански групи, които не са постоянни членове на съвета. Това разширява неговата база като място за отчитане и съгласуване на интересите в съответната област.

По правило съставите на съветите са **постоянни**, като промени настъпват, когато някой негов член напусне съвета или организацията, която представлява. Тези въпроси се уреждат в съответните правилници за организацията и работата

на съветите. С правилниците може да се уреди и **мандатен принцип**.

**Структурата на съветите** се определя от тяхното представителство – членове на съвета са представители на основните заинтересовани страни в съответния сектор. Всяка организация автономно определя своите представители. Това са важни отличителни черти на тези обществени органи, която е предпоставка те да могат ефективно да изпълняват функциите си на обществени контролни и консултативни органи, предвидени им по закон.

Първият проблем по осигуряване на участието на граждански субекти в обществените съвети е свързан с критериите и механизмите за определяне на представители в съставите на различните консултативни органи. Основна стъпка преди учредяването на обществен съвет е приемане на единни критерии за оценка на кандидатите. Липсата на такива изисквания поставят под въпрос прозрачността на определяне на представителите и тяхната легитимност, т. е. доколко те са обединител на съответната организация или група граждани и могат ли адекватно да ги представляват в тези консултативни органи.

На следващо място - необходими си единни общи критерии, съобразно които да се определят гражданските организации и бизнес субектите, които да участват в състава на обществените съвети. Понякога тези критерии се свеждат до сферата на дейност на съответната гражданска или бизнес организация и нейната съотносителност към функциите на съответния обществен орган.

**За да се осигури качествен състав на обществените съвети е необходимо:**

- Независимо от мандата на съвета /постоянен или временен/ да се разработи, съгласува и разпострани максимално опростена процедура за подбор;
- Критериите за включване на представители да балансират потребността да се привличат организации, които имат необходимата експертност в съответната област.
- Предварително определяне на квоти за определени организации с цел да се осигури място в консултативния процес на трудно представени, новажни групи лица и интереси. Освен сферата на дейност, в някои от случаите като

критерий да се включено изискване организациите да са регистрирани в обществена полза.

**Правилният подбор** на граждански субекти за включване в обществените органи изисква прилагането на определени принципи:

- ✓ **Наличие на инициативност, желание за промяна и настойчивост** - за да постигнат промяна гражданските субекти трябва да проявят желание да участват. Постигането на промяна изисква настойчивост, Ако гражданските субекти се откажат след първия провал на своето участие, шансовете за промяна саминимални;
- ✓ **Познаване на възможностите и формите за участие, осведоменост** - всички заинтересовани страни трябва да познават възможните начини за участие, да знаят как трябва да работят и какво може и не може да бъде постигнато. Но преди всичко гражданите трябва да са запознати с правата и отговорностите си по отношение на управлението и в процеса на вземане на решения. Те трябва да са подготвени да работят съвместно с управляващия орган за решаване на проблеми;
- ✓ **Прозрачност** - прозрачността има определящата роля в процеса. И двете страни трябва да бъдат открити относно стъпките, които предприемат, за да се допълват взаимно;
- ✓ **Податливост на влияние** - това е ключов елемент на конструктивното участие на гражданите. Всички участници трябва да могат да преговарят и да сисътрудничат.
- ✓ **Използване на утвърдени личности и експерти** - важноста на вземаните решения от консултативните органи налага включване в тях на изявени личности и професионалисти.

Подборът по принцип предполага **„специализация“** на участващите представители на гражданския сектор, което като условие е задължително за **специализираните обществени съвети.**

При подбор на участници трябва да се има предвид, че ангажирането с управленските решения не винаги в приоритет за заинтересованите страни. То може да се възприема като носещо рискове в случай на съмнения относно желанието на другата страна за конструктивно участие, възможността

за възникване на потенциални конфликти между различни цели в съответната област.

Често пъти не се отчита факта /той поради липса на достатъчна информация често остава скрит/, че някои организации разполагат с нисък интелектуален капацитет и участието на техни представители в тези органи би имало по-скоро негативен ефект.

Участието на недостатъчно компетентни граждански субекти в специализирани органи може да доведе до допълнителен административен товар и практически трудности като забавяне, усложняване на решенията, допълнително време за разработване и създаване на съвместна визия и цели. Възможно е да не се постига съгласие, което от своя страна може да доведе до трудности или прилагане на нови идеи.

Какво може да попречи на ефективното участие на гражданите в работата на обществените съвети?

**Различни фактори, сред които:**

- липса на взаимно доверие;
- липса да добро сътрудничество;
- ограничен достъп до информация;
- непознаване на правата и отговорностите;
- страх от непознаване на проблемите;
- отсъствие на увереност в собствените сили;
- липса на умения, култура на участие, опит в съответната област;
- липса на медийно внимание;
- нереалистични очаквания.

**ПРИНЦИПИ**

**Обществените съвети** осъществяват своята дейност по регламентите заложиени в **правилниците** за тяхната работа, следвайки следните принципи:

- ✧ **Партньорство** – в работата си членовете на обществените съвети се стремят към осъществяване на добро взаимодействие с представителите на държавните институции, както и помежду си, основано на взаимно уважение и

- зачитане на различията;
- ✧ **Диалог** - инициативата за диалога е двупосочна. Диалогът предполага отвореност от двете страни и активна обмяна на позиции. Диалогът предполага изработването на общи позиции, документи, предложения за промени в нормативни и плановидокументи.
  - ✧ **Публичност и прозрачност** – работата на обществените съвети е организирана въз основа на правила, приети след публично обсъждане. Решенията се вземат при прозрачни процедури и при ясно определен механизъм. Информацията за работата им е публична и достъпна.
  - ✧ **Отзивчивост** – в осъществяване на дейността си обществените съвети отговарят на запитвания и коментари на представители на гражданското общество откровено и в разумен срок.
  - ✧ **Ориентация към консенсус** – във всеки един аспект от работата си обществените съвети се стремят към постигане на консенсус с оглед максимално добро обслужване на интересите и потребностите на гражданското общество.
  - ✧ **Почтеност** – членовете на обществените съвети осъществяват своята дейност безпристрастно, справедливо и честно.
  - ✧ **Недопускане на конфликт на интереси** при разпределяне на средства, организиране на консултации и при други взаимодействия с гражданските организации.
  - ✧ **Политическа неутралност.**
  - ✧ **Добросъвестност** – членовете на обществените съвети осъществяват своята дейност при общо желание и споделена отговорност за работа в полза на гражданите.
  - ✧ **Ненамеса в дейността и независимостта** на юридическите лица с нестопанска цел.

### **ОРГАНИЗАЦИОННИ ФОРМИ НА ФУНКЦИОНИРАНЕ**

- **Пленарни заседания** – редовни, изнесени, по определени теми, в обичаен или в разширен състав с привличане на други заинтересовани страни съобразно обсъжданата проблематика;



- **Участие в работни групи**, разработващи различни стратегически, програмни и устройствени документи;
- **Разработване на документи и предложения** от името на съвета до Областният управител или чрез него до други законодателни и изпълнителни органи;
- **Подготовка на становища** по програмни документи и обществено значими проблеми;
- **Провеждане на анкетни проучвания** сред гражданите по определени проблеми и консултиране с тях на възможни мерки за решаването им;
- **Информирание и консултиране на гражданите** за техни права и задължения;
- **Подготовка и съставяне на годишни отчети** за дейността на съвета и представянето им пред гражданите;
- **Осигуряване на прозрачност и публичност** на работата на съвета – чрез отворени заседания на съвета и разгласяване чрез медиите;
- **Приемане на принципа на консенсус** при вземането на решения от съвета.

Чрез използването на тези форми, **обществените съвети на практика прилагат типични за гражданското участие инструменти – информирание, сверяване, консултиране и обединяване.**

## **ФУНКЦИИ**

**Обществените съвети са постоянно действащи обществени органи, които работят по приета програма, с възможности да реагират при обществени нужди и извън рамките на програмата.**

**Главните функции на обществените съвети са:**

### **Контролни функции**

**Контролните функции** се изразяват в упражняване на обществен контрол върху осъществяването на дейността на областния управител и на администрацията по провеждане на държавната политика на регионално ниво, по спазването на законовите разпоредби и защитата на интересите на гражданите и другите заинтересовани страни.

### **Консултативни функции**

**Консултативните функции** се изразяват в консултирането на областния управител от позицията им на реални участници в обществения живот. В рамките на тези функции попада възможността обществените съвети да представят становища и предложения по разработването на стратегически и други документи от регионално и местно значение, както и да генерират идеи за въвеждането на нови публични услуги.

### **Съгласувателни функции**

**Съгласувателните функции** се изразяват най-вече в осигуряването на обществена подкрепа на политиката и действията на областния управител в определена област.

Тя се реализира като резултат от начина на конституиране на съветите, тяхната структура и в резултат от изпълнението на първите две функции.

Постигането на консенсус пообсъжданите въпросив обществените съвети е гаранция за наличието на широка обществена подкрепа. В рамките на тяхната работа се търси и постига координираност между политиките и действията на институцията, които нямат пряко изразен политически характер, но резултатите имат политически последици – допринасят за утвърждаване и засилване или пък за отслабване въздействието на управляващата политическа сила.

Дейността на обществените съвети е **всеобхватна** – има за предмет всички проблемите и въпроси от всички направления на обществения живот.

Методите на действие на обществените съвети са **разностранни** - проучвателни действия, взаимодействие с местните органи, представяне на становища, съдействие в дейности, отправяне на предложения и сигнали, осъществяване на контрол.

**Специализираните обществени съвети** се отличават с редуцирани функции в рамките на съответният обществен сектор, за който са създадени. Изграждат се на принципа за покриване на определени **секторни политики** в следните **сфери на действие**:

- ◆ Социалноподпомагане;
- ◆ Туризъм;
- ◆ Трудов пазар и трудовазаетост;
- ◆ Култура;
- ◆ Образование;
- ◆ Здравеопазване;
- ◆ Интеграция на малцинствата;
- ◆ Включване на хората с увреждания.

## **ОРГАНИЗАЦИЯ НА ЗАСЕДАНИЯТА**

**Правилата и действията по организацията** на заседанията на обществените съвети се уреждат в съответните правилници за работата им.

За ефективното действие на тези правила е нужно съгласието на всички членове на съответния съвет, което е предпоставка за предварителна нагласа на членовете за успешна и продуктивна работа. Всички мнения, становища, предложения и идеи свързани с организацията на работата на съветите, трябва да се подложат на сериозно обсъждане и гласуване.

Добра практика е към обществените съвети да сформират работни групи, които предварително да подготвят и съгласуват проекторешения или евентуални действия.

Провеждат се **редовни** и **извънредни** заседания. По предложение на председателя на обществения съвет или на негов член, могат да се провеждат и **открити заседания**, на които да се осигури присъствие и на други публични институции и граждански организации. Добър принцип е закрити заседания да се провеждат само при изключителни случаи, свързани с ползването на квалифицирана информация.

**Достъпът да заседанията** на журналисти, репортери и други представители на медиите трябва да е **неограничен**. При наличие на техническа възможност изключително значение за осигуряване на **пълна прозрачност** е излъчване на заседанията в реално време чрез Интернет страницата на администрацията или чрез местна електронна медия, без това да се превръща в самоцел/валидно е само за заседания, на които се разглеждат въпроси от голяма значимост за местната общност/.

**Дневният ред** на заседанията се обявява предварително в разумен срок/регламентиран в правилника/ преди заседанията и се изпраща на всички членове, заедно с поканата за заседанието. **Документите и информационните материали** осигуряващи работата на заседанията се подготвят от администрацията и предварително се предоставят на всички членове на обществените съвети. Всички тези действия за рационалност могат да се осъществяват по **електронен път**.

**Неуспешната или лошата организация** може да доведе до негативни последици, които биха компрометирали дейността на обществените съвети:

- ✓ Дублиране на действия и усилия;
- ✓ Създаване на неустойчива работна среда;
- ✓ Непостигане на определени цели и резултати;
- ✓ Сриване на взаимното доверие;
- ✓ Недостатъчна мотивация за работа сред членовете;
- ✓ Недостатъчна легитимност на обществения орган.

Недопустимо е провалянето на заседания поради лоша координация, неосигуряване на ключови участници в заседанията, липса на кворум или други причини.

### **ПРОЦЕДУРИ ЗА ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ**

В повечето случаи, особено когато определено решение е предварително съгласувано се взема **с консенсус**. При предварително съгласуване на мненията и особено, когато решението трябва да се вземе експедитивно или в много кратък срок, в правилниците на обществените съвети може да се регламентира процедура за дистанционно даване на съгласие по предварително подготвения проект за решение.

Допустима е и процедура, позволяваща упълномощаване на членовете, които да имат право да изразяват позиция от името на други членове. Нямащите

възможност да присъстват на заседанията могат да депозират писмено собственото си становище предварително.

### **Определяне на дневния ред**

**Дневният ред** трябва да включва актуални теми и въпроси. Заседанията трябва да се провеждат когато се изисква спешност, неотложност и цялостност на обсъждането.

В дневният ред се включват теми, за които е осигурена достатъчна и качествена информация за провеждане на конструктивно и сериозно обсъждане с излагане на различни аспекти по темата.

### **Изработване на решение**

**Изработването на решение** в обществените съвети е процес, в който участват всички членове на колективния орган. Често пъти това решение е свързано с реализирането на определени политики, а в други случаи с решаването на конкретен проблем. По своята същност решението взето от обществения съвет представлява формулирано въздействие върху управляващия субект /областният управител/ и дефинира определени негови действия след избор на една от съществуващите алтернативи за постигане на определена цел. Основното изискване е решенията на обществените съвети да бъдат информирани. Те биха могли да доведат до негативен ефект, ако:

- а) не са подготвени методично, а са импровизирани;
- б) съдържат прекален субективизъм;
- в) не са достатъчно мотивирани и аргументирани;
- г) взети са на базата на ограничена, непроверена и неактуална информация;
- д) не съдържат алтернативни варианти за действия;
- е) следват събитието/проблема/.

Вземането на **ефективно решение** от членовете на обществените съвети, съвместно със служителите на администрацията, трябва да следва следните **етапи на изработване**, :

- **Идентифициране на проблема** - основната опасност при този етап е, че често за проблем се приема псевдопроблем или причина, същинският проблем остава скрит или изобщо несъществува;

- **Анализ на проблема** - анализът е необходим, да се определи дали този проблем изисква незабавно решаване или позволява задълбочено проучване. Важен елемент на анализа е установяването на причините за възникване на проблема;
- **Генериране на варианти за решение** - важно е членовете на съвета, от различните аспекти на собствените си съждения да генерират няколко варианта на решения за да се осигури алтернативност.
- **Избор на оптимален вариант** – наличието на правилно определени критерии трябва да осигури избора на този вариант, който съдейства за постигане на най-добрият резултат или цел.

Вмъкваме уговорката, че взетите от обществените съвети решения не са задължителни за изпълнение от страна на областния управител. Те само допълват неговата позиция със становища и предложения на гражданското общество и го подпомагат при вземането на последващи легитимни управленски решения. Задължителни за изпълнение в известен смисъл ги прави обстоятелството, че се вземат с участието на самият областен управител и на други представители на администрацията, но това не им придава абсолютна меродавност.

### **Изпълнение на решенията**

Взетото решение може да не изисква участие по изпълнението на членовете на обществения съвет, респ. на техните организации, а само да консултира областният управител и администрацията по решаването на определен въпрос. Неправителственият сектор може да участва в изпълнението, когато то е свързано с предоставяне на определени услуги или участие в съвместни проекти. В тези случаи е важно активното партньорство и поемането на съвместнаотговорност.

### **Проследяване на изпълнението**

Това е функция на обществения контрол. Обществените съвети имат възможност да контролират изпълнението. Когато изпълнението изисква съвместно участие с администрацията, контролът е двупосочен. Когато обществените съвети проследяват изпълнението на политики, стратегии, планове и програми изискват от администрацията необходимата надлежна информация. Всеки обществен съвет трябва да изгради собствена ефективна и прозрачна система за проследяване на

изпълнението и да я регламентира, чрез собствения си правилник. Ефектът от това наблюдение е проследим само когато областната администрация цени и се вслушва в общественото мнение, като естествен коректив на действията ѝ.

### **ПУБЛИЧНОСТ НА ДЕЙНОСТТА НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ СЪВЕТИ**

Неинформирането по адекватен начини на широката общественост за това - кой какво решение е взел, кои участници са изразили несъгласия или са изразили особени мнения, както и какъв е крайният резултат от предварителното съгласуване и формираните общи становища по дадени въпроси в рамката на цялостния процес на вземане на решения, намалява доверието и поставя под съмнение целта на включване на граждански организации в дейността на подобни структури.

За да се гарантира осигуряването на публичност и откритост на работата на обществените съвети е необходимо:

- Разработване на **общи правила или стандарти** за осигуряване на публичност и прозрачност – както относно съставите, така и за резултатите от дейността на обществените съвети. Правилата и стандартите да влязат като компонент в **Медийната стратегия** на областната администрация;
- Предварително публикуване на Интернет страницата на администрацията /по възможност и в местните печатни медии/ **дневния ред** на заседанията, **деня и часа** на заседанията на обществените съвети. Това може да бъде придружено и с покана за присъствие на журналисти и репортери;
- **Прякото излъчване** на заседанията чрез Интернет страницата на администрацията или по местна електронна медия е желателно, но е свързанос осигуряване на техническа възможност и допълнителни финансови средства. Възможно е да се практикува само за заседания по изключително важни за местната общноствъпроси;
- На Интернет страницата на областната администрация да се поддържа **актуална информация** за устройствените документи, съставите на обществените съвети и регистър на протоколите от заседаниятасразискванията и взетите решения;
- Практиката за подготовка и разпространение на прессъобщение,

провеждане на брифинги и пресконференции е доказано ефективен инструмент, само ако не се процедира формално. По принцип това са дължостни задължения на експерта за **връзки с обществеността**, но са и елемент и на **Медийната стратегия**.

**Забележка:** Към процедурата сме приложили „**Примерен правилник за устройството и дейността на обществените съвети към Областния управител на Област Русе**”/Приложение 1/.

## **КОМУНИКАЦИОННА СТРАТЕГИЯ НА ОБЛАСТНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ**

### **ВЪВЕДЕНИЕ**

**Комуникационната стратегия** се разработва в помощ на развитието и поддържането на добра комуникация и взаимоотношения с гражданите, неправителствените организации, представителите на бизнеса, потенциални външни инвеститори и други субекти. Комуникационната стратегия разглежда принципи, нива на комуникация и инструменти, използвани в процеса по осигуряване на информация, необходима за постигане на информирано съгласие, идентифициране на възникващи и съществуващи проблеми, за повишаване нивото на разбирателство, за генериране на подкрепа за инициативите и програмите за добро и прозрачно управление, за изясняване на съществени въпроси и очертаване на проблематични области.

Целта на предложената комуникационната стратегия е създаването на дългосрочен и устойчив пакет от комуникационни цели на Областната администрация - Русе, тактики за постигането им, както и определянето на насоки за комуникация с различните целеви групи, имащи отношение към дейността на администрацията.

**Стратегическото управление** на комуникациите е важно от гледна точка на систематичното планиране и реализацията на потока от информация в дългосрочен аспект. То цели да структурира процеса по предоставяне на послания чрез най-подходящите комуникационни канали за определени целеви групи и допринася за постигането на дългосрочен ефект в подкрепа на работата на администрацията.

Разработените доклади в предходните дейности на проекта обуславят необходимостта от създаването на комуникационна



стратегия на администрацията, тъй като чрез нея би могло да се:

1. Спечели доверието на целевите групи в управлението;
2. Да се информира обществеността в лицето на гражданите, които трябва да получават редовна, достоверна и разбираема информация за разработването и реализирането на регионалните и местните политики.
3. Да се информират бизнес структурите, нестопанските организации, учебните заведения и други местни и регионални институции, с които администрацията влиза в дългосрочни или краткосрочни партньорски взаимоотношения.
4. Да се информират медиите, които се разглеждат като комуникационен канал за достигане на информацията до другите публики, тъй като и те могат да имат и да изразяват собствено мнение по всички обществени въпроси.

## **ЦЕЛИ НА КОМУНИКАЦИОННАТА СТРАТЕГИЯ**

**1. Основна цел** – стимулиране на активен диалог и съпричастност на всички заинтересовани страни на регионално ниво към процесите по осигуряване на качествено и прозрачно управление, включително и чрез предоставяне на възможности за гражданите и структурите на гражданското общество да изразяват мнение за управлението.

### **2. Специфични цели**

❖ **Осигуряване на механизми за получаване на обратна връзка и насърчаване на равнопоставен диалог:**

- По-добро познаване на потребностите на целевите групи чрез осигуряване на адекватна и навременна обратна връзка;
- Насърчаване на участието на обществеността в процесите, свързани с комуникацията – обществени обсъждания, получаване на обратна връзка, стимулиране на диалог с администрацията и т.н.

❖ **Информирание и образование на заинтересованите страни по важни стратегически и регионални проблеми:**

- Проактивни, целенасочени и дългосрочни комуникационни усилия към целевите групи за разясняване на конкретните;
- Изграждане на дългосрочни партньорски отношения с всички заинтересовани страни, обществени лидери и ключови групи, свързани с постигането на стратегически цели на администрацията.

## **НИВА НА КОМУНИКАЦИЯ**

**Комуникационната стратегия** е валидна на следните нива:

**Вътрешно ниво** – оптимизиране на комуникационните процеси вътре в администрацията, чрез:

- Подобряване на вътрешния обмен на информация и на хоризонталната комуникация;
- Осигуряване на лесен достъп до информационните ресурси на администрацията и до оперативната информация на експертите, отговарящи за комуникацията.

**Местно ниво**/на територията на Област Русе/ – осъществяване на конкретни комуникационни политики и дейности насочени към гражданите и към регионалните и местните обществени и бизнес организации и медии. Комуникацията на това ниво е подчинена на целите за прозрачност, насърчаване на диалог и сътрудничество

**Национално ниво** – подкрепа за създаване на позитивен образ на Областната администрация – Русе, като пример за добро управление и прилагане на добри практики за гражданско участие във формирането и реализирането на политики.

**Международно ниво** – активното сътрудничество с администрациите на чуждестранни партньори, участието в международни събития и инициативи, изискват специална подготовка и усилия по отношение на международната аудитория.

## **АНАЛИЗ НА СИТУАЦИЯТА**

Област с административен център Русе е създадена със Указ №1 от 05.01.1999 година, с който се утвърждават границите и административните центрове на областите и общините в Република България.

**Областната администрация** – Русе е юридическо лице и подпомага Областният управител при осъществяване на правомощията му, осигурява експертно и

технически дейността му и извършва дейности по административното обслужване на гражданите и юридическите лица.

**Областният управител** е едноличен орган на изпълнителната власт в областта (Закон за администрацията – чл. 29-32), който осъществява държавното управление по места и осигурява съответствие между националните и местните интереси при провеждане на регионалната политика. Той е второстепенен разпоредител с бюджетни средства към Министерския съвет.

**Областната администрация** се ръководи и представлява от Областния управител. При осъществяването на своята дейност областният управител се подпомага от заместник-областни управители и главен секретар.

**Областният управител** се назначава с решение на Министерския съвет, заместник-областните управители се назначават от Министър-председателя на републиката.

### **Мисия на Областната администрация**

Ефективно, законосъобразно и прозрачно осъществяване на държавното управление по места и осигуряване съответствие между националните и местните интереси при провеждане на регионалната политика, осигуряване спазването на законността на територията на областта и осъществяване на административен контрол.

Към администрацията работи **експерт за връзки с обществеността**, който осъществява ежедневна комуникация с медиите.

Областна администрация – Русе има сайт <https://www.ruse.bg/>, на който ежедневно се публикува информация за дейността на администрацията.

### **Целеви групи**

Основните целеви групи на стратегията са местните власти, институциите, НПО, бизнес структури и обществеността.

За постигане целите на **Комуникационната стратегия** тези групи могат да бъдат представени по следния начин:

- ✓ Органите на местното самоуправление на съставните общини на областта;
- ✓ Социалните групи в неравностойно положение;

- ✓ Неправителствените, браншовите и други представителни организации;
- ✓ Медии – регионални и национални;
- ✓ Широката общественост.

Работата с всяка от тези аудитории предполага специфични действия и комуникационни форми, които да гарантират индивидуален подход спрямо всяка от тях и в същото време да постигнат координация в усилията за постигане на крайните цели.

### **Инструменти за ПР и комуникация:**

#### **А. Прессъобщение**

Прессъобщението е писмено изявление пред медиите. То може да обяви редица новини, елементи, включително планирани събития, стартиране на проекти и награди. Прессъобщенията трябва да бъдат изпращани, когато има важна информация за представяне.

#### **Прессъобщенията имат правила:**

- ✓ Информацията, която се предава, трябва да е ценна, иначе няма да получи медийно покритие;
- ✓ Заглавията трябва да привличат. Те трябва да бъде кратки, ясни и точни – ултра компактна версия на ключовата точка на прессъобщението;
- ✓ Спазва се правилото на обърнатата пирамида, за да структурира текста - най-същественото и важната информация, трябва да ръководят статията.
- ✓ Информацията трябва да е кратка, при спазване на граматическите правила. Идеалната дължина на съобщение за пресата е около една А4 страница или около 300 до 400 думи (дължината на краткото новина).

**За да се увеличат шансовете информацията да бъде публикувана в пресата трябва да са ясни някои факти:**

- Заглавие на **e-mail** съобщението: Не пишете само прессъобщения, защото обикновено журналистите получават много електронни съобщения с тази тема и повечето от тях отиват в кошчето за рециклиране. Опитайте се да напишете ясно и привлекателен предмет на електронната поща, за да привлечете вниманието на журналиста и да го накарате да отвори изпратеното съобщение и да го прочете;

- Важно е да изпратите съобщение за пресата преди 13-14 часа;
- Не изпращайте съобщения за пресата в петък следобед или през почивните дни, защото шансовете за това да бъдат игнорирани са много високи.

## **Б. Пресконференция**

Пресконференцията е публична среща, която е уговорена предварително с представители на различни медии. Пресконференциите обикновено се състоят в специално проектирани и оборудвани за целта зали, в които организаторите съобщават една или повече новини, след което отговарят на въпроси, зададени им от журналистите

## **В. Информационен бюлетин**

Това е начин за поддържане на обществен интерес за организацията. Трябва да има сравнително постоянна честота, определен период и определен формат.

Съвети за писане на убедителни бюлетини:

- Поставете привлекателно заглавие, за да убедите хората да отворят бюлетина и да прочетат статиите;
- Класирайте информацията в определени категории с постоянен характер;
- Използвайте графични материали като снимки, графики и схеми;
- Бюлетинът трябва да се чете лесно, да има кратки изречения, добре е да има подзаглавия, буквени точки и подчертаване (удебелено или курсив), важна информация;
- Включете таблица със съдържание, за да дадете на читателите представа какъв е проблемът. Осигурете връзки към статиите от този раздел, които трябва да бъдат в горната част на бюлетина;
- Случайните проучвания и практическите примери за успешни проекти винаги привличат читателя;
- Осигурете място за обратна връзка: Позволете на читателите да изпращат отзиви за статии, както и предложения за бъдещи статии.

## **Г. Публикации**

Публикациите, използвани в дейностите по връзки с обществеността, са малки разпечатки, в които се публикува и разпространява информация за конкретна целева аудитория (плакати, брошури, листовки, банери и други). Целевата аудитория на тези материали могат да бъдат медиите, вътрешната аудитория на

организацията, аудиторията на дадено събитие или инициатива сред местната общност.

Предмет на такова публикуване може да бъде представянето на администрацията, представянето на факти и данни, представяне на продукти, причини, представяне на проекти, обявяване на дейности и други

Тези материали имат сравнително дълъг живот, те са отпечатват на един лист, който може да бъде сгънат по различни начина.

Когато се планира такава публикация, трябва да се мисли за три важни неща :

- Целевата аудитория, към която е насочена публикацията;
- Съобщение или съобщения, които трябва да се предават;
- Дизайнът, който е най-подходящ за постигане на желаните резултати (дължина на текста, графики , снимки и други).

#### **Д. Интервю**

Много важен PR инструмент е интервюто. Това може да бъде писмено или говоримо интервю - зависи от използвания медиен канал. За да се получи най-доброто от този инструмент, то е важно да има сериозна подготовка за интервюто.

#### **Стъпки за подготовка на интервюто:**

- Получаване на информация за журналиста, неговия професионален опит;
- Подготовка на мястото, където ще се проведе интервюто (стаята трябва да бъде добре осветена, с оптимална температура, не трябва да съдържа вредни елементи, тя трябва да е подходяща за темата на интервюто);
- Създаване на списък с евентуални въпроси, които могат да бъдат зададени и възможни отговори;
- Подготовка на съобщенията, които трябва да се предадат по време на интервюто. Целта е отговорите, които се дават, да отговарят на съобщенията, които трябва да бъдат предадени. Съобщенията трябва да бъдат кратки;
- Окончателна подготовка – установяване и упражняване на техниките за формулиране на отговори.

#### **Преди всяко интервю е важно да се знае следното:**

- Дата, час и място на интервюто;
- Начин на предаване на информацията - за протокола, извън протокола;

- Теми на интервюто, неговите граници, видове въпроси, продължителност;
- Възможното участие на други лица в интервюто и тяхната самоличност.

### **Е. Дни на Отворени врати**

**Денят на отворените врати** е събитие, което цели да повиши интереса към работата на администрацията и по този начин да се увеличи и нейната прозрачност.

**Денят на отворените врати** предоставя възможност на гражданите да се запознаят непосредствено и по-обстойно с работата на институцията. Инициативата се оповестява предварително чрез съобщение, изпратено до медиите и публикувано на Интернет страницата на институцията. Покана за събитието може да се отпрати до учебни заведения, неправителствени организации и други. Посещенията се осъществяват по предварителна заявка и договорен по-рано регламент, така че да не бъде възпрепятствана дейността на служителите.

Последните изследвания сочат, че е добре практиката „**Денят на отворените врати**” да се съчетава с отделни инициативи или със заключителните дейности по отделни проекти на администрацията.

Препоръчително е да се бъдат подготвени и реализирани презентации по определени теми, съобразно интереса на целевите аудитории. Например: обсъждане на нови социални услуги, идеи за проекти, инициативи, които да популяризират работата на администрацията и по този начин да се повишава доверието на хората в работата ѝ.

По време на събитието могат да се приложат и техники за обратна връзка, чрез които администрацията може да получи ценна информация за корекции в дейността си.

### **SWOT анализ**

#### **Силни страни**

- Демократичен и прозрачен комуникационен стил по отношение на външните публики – редовно изпращане на прессъобщения за събития и решения, актуализиране на WEB - сайта, възможности за присъствие на гражданите на срещи, обсъждания и други;
- Добра текуща работа с местните медии;

- Наличие на експерт за връзки с обществеността;;
- Наличие на възможности за обмяна на опит и споделяне на добри практики в областта на комуникациите.

### **Слаби страни**

- Липса на ясно разписани стратегически приоритети, които да определят комуникационните послания и политики на администрацията;
- Липса на изградена система/канал, механизъм за размяна на идеи и конкретни предложения, касаещи работния процес, който да подобри хоризонталната комуникация;
- Активността на администрацията в различни секторни области не до стига до всички заинтересовани целеви публики (напр. Обсъждане на приоритети и мерки по ключови стратегии на областно ниво, оценяване на проекти със социална насоченост и други).

### **Възможности**

- Определяне на ясни приоритетни теми за комуникация с всички заинтересовани страни;
- Запознаване на всички служители с приоритетните теми и послания и ангажирането им в тяхното популяризиране;
- Наличие на възможности за обмяна на опит и споделяне на добри практики в областта на комуникациите и добротоуправление;
- Използване на нови форми на комуникация и социални мрежи за популяризиране на ключови теми за доброуправление;
- Подобряване използването на Интернет страницата от функционална гледна точка и по-широко използване на информационни брошури;
- Използване на медии и други канали за популяризиране дейностите на администрацията, съобразно спецификата на различните целеви групи;
- Поддържане на двупосочна комуникация, при която има наличие на източник на информация, след което е възможна обратна връзка. При този тип комуникация е важна възможността за измеримост и оценка на комуникационните послания и тяхната ефективност.



- **Заплахи**
- Ограничен финансов и човешки ресурс за създаване на специализирани комуникационни дейности;
- Недостатъчна активност и заинтересованост на гражданите и неправителствените организации, бизнеса и другите структури на гражданското общество за участие при формиране на регионални и местни политики и осъществяване на перманентен контрол върху дейността на администрацията;
- Изобилието от източници на информация може да доведе до объркване на аудиторията.

### **Стратегически приоритети**

За да може комуникационната дейност да бъде ясно структурирана, по-долу са определени няколко основни приоритета, които могат да бъдат основа на комуникационната дейност на Областната администрация – Русе. Те позволяват ефективно групиране на конкретните комуникационни послания и ще улесняват комуникационната дейност.

**Приоритет 1:** Повишаване на информираността на гражданите за ролята на администрация в процесите на местното развитие, формирането и реализирането на политики.

**Приоритет 2:** Изграждане на единен информационен стандарт в диалога между местната власт, останалите държавни институции, неправителствения сектор и медиите.

**Приоритет 3:** Формиране на реалистични обществени представи за ефективността на административната дейност.

### **Мониторинг, анализ и оценка**

#### **1. Мониторинг**

Изпълнението на Комуникационната стратегия трябва да бъде наблюдавано и оценявано както текущо, така и през определени периоди. По-долу е предложен конкретен механизъм за мониторинг на комуникационните дейности, в изпълнение на комуникационната стратегия:

**А. Текущ медиен мониторинг** – архивирането и лесната достъпност на материалите, излъчени или публикувани в медиите е от изключително значение за последващи анализи и оценки на комуникационната дейност, както и за проучвания със задна дата и оценка на рисковете за потенциални кризисни ситуации. За целта е необходимо проследяване на отразяването на дейността на Областната администрация в местни, регионални и национални медии /преса, радио, телевизия, интернет-сайтове/.

**Б. Мониторинг на социалните медии** – за тази дейност е необходимо специално обучени служители, които да проследяват публикациите в социалните медии, тъй като се изисква бърза реакция в отговор на постъпили запитвания и коментари.

## **2. Анализ**

На база на проведения медиен мониторинг трябва да се разработи анализ на отразяването в традиционните медии и на присъствието в социалните медии.

С оглед ефективността на администрацията предложението е в началото да бъде извършван анализ на тримесечна база, с перспектива той да се случва ежемесечно в бъдещ период. За целта на анализа могат да се вземат предвид описаните показатели.

### **Показатели за анализ на присъствието в традиционните медии:**

- ✓ Динамика на присъствието – брой отразявания през периода натримесечието;
- ✓ Типове материали – информационна дописка/новина, репортаж, интервю, аналитична статия, снимка с информация, друго;
- ✓ Основни говорители по темите;
- ✓ Автор – инструмент за проследяване на най-активните автори от страна на медиите;
- ✓ Тип медии – вестник, списание, телевизия, радио, Интернетсайт;
- ✓ Регион на медиите – от общината, от други области на България, национални и други;
- ✓ Отношение – оценка по скалата – негативно, силно негативно, неутрално, позитивно, силнопозитивно.

### **Показатели за анализ на присъствието в социалните медии:**

- ✓ Динамика на присъствието – брой материали, споменаващи организацията през на тримесечния период;

- ✓ Типове материали – коментар във форум под статия в информационен сайт, коментар в специализиран форум, пост във Фейсбук, коментар в Туитър, снимка в платформазасподеляненаизображения, видео-съдържание в платформа за споделяне, друг вид коментар ит.н.;
- ✓ Основни теми;
- ✓ Основни говорители по темите – автор на коментара – може да се води статистика само за най-активните коментатори, безтова дасевключва ванализа;
- ✓ Цитиран източник на информация – официално съобщение на организацията, лично мнение, цитиране на медии, цитиране на друг гражданин, смесен;
- ✓ Отношение – оценка по скалата – силно негативно, негативно, неутрално, позитивно, силнопозитивно.

**Показатели за анализ на установени работни партньорства с външни организации:**

- ✓ Брой съвместни инициативи с НПО, бизнес организации и други институции на територията на областта – разпределени по стратегическите теми за комуникация;
- ✓ Брой изяви на представители на организацията в различни инициативи – кръгли маси, конференции, форуми и други;
- ✓ Брой участия на представители на администрацията в международни прояви.

### **3. Оценка**

За да се оцени ефективността на комуникационните дейности и адекватността на комуникационната стратегия, получената информация от мониторинга трябва да се интерпретира по следните показатели:

- Сравнителен анализ на присъствието в традиционните медии – напр. динамика на положителните/отрицателните материали спрямо предходен период или спрямо предходната година – **качествена оценка** на оформяне на комуникационните послания;
- Сравнителен анализ на броя материали по ключовите стратегически теми в медиите спрямо предходен период или спрямо предишната година – **количествена оценка** на динамиката на комуникационните дейности;

- Сравнителен анализ на материалите в медиите по теми – оценка на темите от ключов интерес за медиите и обществото;
- Динамика на присъствието в социалните медии – количествена и качествена оценка на интереса към публикациите, получените запитвания ит.н.

## **МОДЕЛ ЗА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ В ИНТЕГРАЦИОННАТА ПОЛИТИКА С ФОКУС ВЪРХУ РОМИТЕ В ОБЛАСТРУСЕ**

### **ВЪВЕДЕНИЕ**

Проблемът на ромите представят една от най-дискутираните теми в Европейската общност и в нашата страна. Този интерес произтича от констатациите, че през 21 век съществуват хора, които в голямата си част водят мизерно съществуване, затворени в етническата си общност и като че ли не търсят перспективи за повишаване на социалния си статус.

**Интеграционната политика** на ромите е част от **Общата политика на Европейския съюз** и едновременно общонационална политика. Тя е във фокуса на редица стратегически и програмни документи.

**Националната стратегия на Република България** за интегриране на ромите (2012 – 2020 ) е политически рамков документ, задаващ насоките за изпълнение на политики за социална интеграция на ромите. Следвайки рамката на Европейския съюз за национални ромски стратегии, **Стратегията** използва името **роми** като обобщаващо както за българските граждани в уязвимо социално-икономическо положение, които се самоопределят като роми, така и за гражданите в сходна ситуация, които околното население определя като такива, независимо от начина на тяхното самоопределяне.

**Стратегията** предлага целенасочен интегриран подход към гражданите в уязвимо положение от ромски произход, който се прилага в рамките на общата стратегия за борба с бедността и изключването, като по никакъв случай не елиминира предоставянето на подкрепа и за лица в неравностойно положение от други етнически групи.

**Стратегията** кореспондира с всички международни стандарти в областта на правата на човека и правата на лица, принадлежащи към малцинствата. Тя се ръководи от принципите на политическата рамка на Европейския съюз за защита правата на човека, за съблюдаване на принципа за гарантирана равни възможности за всички граждани и недопускане на дискриминация, въз основа на различни признаци, включително етнически произход

**Стратегията** е съобразена и с **Рамковата конвенция за защита на националните малцинства** на Съвета на Европа. Съответства на препоръката на Комитета на министрите на Съвета на Европа за възприемане на подход за инициране на позитивни действия спрямо ромската общност, като особено важно е това да става в условията на прозрачност при осъществяването им, при наличие на обществено съгласие и при стриктно спазване на демократичните принципи в страната.

**Националната стратегия на Република България за интегриране на ромите (2012 – 2020)** отчита ситуацията на ромската общност в страната от социално-икономическа и от демографска гледна точка. Приема и обединява в един **стратегически документ** целите и мерките от стратегическите документи в областта на ромската интеграция - Стратегията за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства, Здравната стратегия за лица в неравностойно положение, принадлежащи към етнически малцинства и Националната програма за подобряване на жилищните условия на ромите в Република България.

**Областната политика** за интеграция на ромите е част от общонационалната политика за повишаване на качеството на живота на гражданите и за гарантирана условия за равни възможности на всички и правото на пълноценно развитие на всеки, независимо от неговия социален произход, етническа или религиозна принадлежност, пол или други признаци. За ефективното интегриране се изисква координирано прилагане на последователни, целенасочени, активни и работещи политики, мобилизация на отговорните институции и на гражданското общество за постигане на напредък в конкретните обществени сфери, за недопускане на дискриминация

инеравнопоставеност, бедност и социално изключване на маргинални и уязвими етнически общности. Наред с политиката на съхранение на етническата, религиозната и културната самобитност, е и приобщаването и устойчивото интегриране на гражданите с различен етнически произход в българското общество, чрез техни представители в икономическия, социалния, политическия и културния живот. Реалното му постигане е обусловено от привличане на техни представители в процесите на вземане на решения, включване им в подготовката и реализирането на национални и регионални стратегии за развитие, особено такива, които се отнасят до етническите общности.

Интегрирането е **комплексен процес** обхващащ всички сфери на живота и се отнася до цялото общество. Чрез този процес се изравняват шансовете на всички граждани във всички области на живота, издига се тяхната активност и утвърждаването на демократичните принципи у нас. Интегрирането на различните етнически групи в българското общество се намира в пряка зависимост от създаването на условия за съхранение на индивидуалните им граждански права. Интеграцията е налице, когато мнозинството и представените по-малобройни етнически общности си взаимодействат съгласувано в интерес на общото благо и развитие. Социалната интеграция е борба за предотвратяване и премахване на бедността и социалната изолация. Това е феномен, който изисква координираните усилия на много социални субекти - държавните органи, работодателите, неправителствените организации и обществото като цяло.

***Интеграцията на ромите е дългосрочно предизвикателство пред българското общество. С разработването на този модел ние създаваме условия за регламентирането на етническата проблематика в Област Русе и искаме да сме полезни в реализирането на Областната стратегия за интеграция на ромите през оставащия период от действието ѝ.***

## **ОБЩО СЪСТОЯНИЕ НА РОМСКАТА ОБЩНОСТ**

По данни на Националния статистически институт ромите са третата по големина етническа група в България. Общият брой на лицата в Област Русе, самоопределили се към ромската етническа група, според данните от последното преброяване на населението, възлиза на 8615 човека и формира едва 4.0% от

всички лица, декларирали етническия си произход. По този показател нашата област не е сред областите с многобройно ромско население, но свързаните с него проблеми са идентични в цялата страна и са функция от действието на много социални фактори - образование, здравеопазване, трудова заетост, жилищно настаняване и благоустрояване.

Налице е и тенденция, част от лицата, които нашето общество определя като **роми** или като **цигани**, да се самоопределят като българи, турци, румънци и други, което е следствие от правото им при преброяване на населението лицата сами да определят етническата си принадлежност.

### Разпределение на ромското население по общини в Област Русе

*/Използвани са данни от на НСИ от последното преброяване на населението/*

<b>ОБЩИНА</b>	<b>Лица, самоопределили се като етнически роми /брой/</b>
<b>ОБЩО ЗА СТРАНАТА</b>	<b>325343</b>
<b>ОБЩО ЗА ОБЛАСТТА</b>	<b>8615</b>
БОРОВО	1000
БЯЛА	1669
ВЕТОВО	1744
ДВЕ МОГИЛИ	999
ИВАНОВО	203
РУСЕ	1721
СЛИВО ПОЛЕ	1102
ЦЕНОВО	177

**Възрастовата структура** на ромите очертава тенденция за нарастване на относителната тежест на децата от 0 до 9 години, които представляват 16.9% от всички самоопределили се като роми. Значителен е и дела на ромите на възраст от 10 до 19 години /17%/ и значително намаляване на лицата в напреднала възраст - ромите на възраст над 60 години са само 11% - тенденция обратна на тази, която се отчита при българския етнос.

Обусловената от културата **дистанция** между българи и роми не е голяма, тъй като общностите са познати една на друга от съвместното си съжителство.

Въпреки това, сред българите съществуват съмнения дали ромската култура обогатява българската национална култура или напротив - има обратен ефект.

Видима е разликата в ценностната система на българи и роми. Различията в ценностните профили ориентират много точно в спецификите на културната идентичност на двете общности.. Българите имат респект към образованието. То е от първостепенна важност за българите. Ромите, напълно negliжират този въпрос. Те изразяват респект към по-възрастните роми. В ромския ценностен профил се е запазило почитанието към брачната институция, докато при българите се забелязва отстъпление от тази традиционна ценност. Равнопоставеността на половете е изведена като приоритет при българите, докато положението на ромската жена е една от чувствителните теми, която по своята острота ангажира общественото внимание наравно с бедността и ниския социален статус при ромите.

Необходимо е да се отбележи, че тези неблагоприятни стереотипи отразяват доминиращи представи в обществото и са основа за редица предразсъдъци и дори дискриминационни практики по отношение на ромите, които затрудняват процеса на интеграция.

## **СЪСТОЯНИЕ НА РОМСКАТА ОБЩНОСТ ПО СОЦИАЛНИ СЕКТОРИ**

### **Жилищни условия**

Степента на урбанизация на отделните етноси в нашата страна е различна. В градовете живеят три четвърти от самоопределилите се като българи, около половината от само-идентифициралите се катороми и почти две пети от самоидентифициралите се като турци.

Ромите имат малко по-забавено и слабо изразено нарастване на градското население, отколкото гражданите от турски произход и етническите българи. Ромите са единствената група, при която делът на децата и младежите до 19 годишна възраст, живеещи на село, е по-висок от относителния дял на ромското селско население.



**Сериозен проблем**, пред който са изправени ромите, е нарастването на пространствената обособеност на тяхната общност. Концентрацията на роми в обособени квартали се увеличи през последните години както в градските, така и в селските региони. Тази концентрация в гета води до социална изолация на жителите им, до влошаване на жилищните условия, до проблеми с изграждането и поддръжката на инфраструктурата и хигиената, до транспортни проблеми и трудности при осигуряването на услуги.

Една от най-тежките последици от тази обособеност е влошаването на възможностите за подготовка на младите поколения, за работа във формалната икономика и засилващите се трудности при търсенето и намирането на работа.

Значителна част от ромите, живеещи в градовете, обитават пренаселени квартали, често извън градската регулация, на места, без изградена или лошо функционираща водопроводна и канализационна мрежа, нерядко – с нелегално прокарана електрическа мрежа или дори без ток. Селските райони в областта по принцип са със слабо изградена канализационна система. Все още голяма част от ромите живеят в жилища без водопровод, ползвайки вода от външни/улични чешми или кладенци, ромските жилища не са свързани към централната канализационна система, а голяма част от техните жилища са без тоалетна.

В Област Русе, на едно лице от населението се падат средно по 21% жилищна площ, докато при ромите е около 13%. Разбира се, това е в резултат и на обстоятелството, че при ромите е налице по-голяма численост на домакинствата, обитавани едно жилище.

Типичното за Област Русе е, че гражданите от ромски произход не живеят в подчертано обособени гета или в изолирани ромски квартали. Инфраструктурата, особено в град Русе е в сравнително добро състояние - има електрическа и водна мрежа, но липсва канализация.

### **Заемост**

Ромите са в неизгодно положение на пазара на труда в резултат на настъпилите структурни промени в страната. Променената макроикономическа ситуация

в страната доведе до изключването им от пазара на труда и до постоянно възпроизвеждане на много високи нива на безработица в общността им, както и на заетост в по-нископлатени дейности.

Те са по-неконкурентни от останалите, когато сравняваме квалификацията и образованието им, социалния имидж за трудовия им статус и социалния им капитал.

По данни на НСИ от последното преброяване, икономическата активност на големите етнически групи в страната продължава да се различава значително. В икономически активна възраст са около 40% от ромите, въпреки че са най-младата етническа група и дялът на учащите след 15 - годишна възраст и дялът на пенсионерите е най-нисък. Трудово заети са 50% от икономически активните роми.

Пенсионерите, които генерират собствени доходи са едва 23%. Причината е във възрастовите особености на общността, но така също и във факта, че много възрастни ромски граждани, които са били продължително време безработни или са работили в сивия сектор, нямат осигуровки и необходимите години трудов стаж за пенсия.

Учащите са изключително малко – 7,3% от икономически неактивните роми. Този нисък дял на продължаващите образованието си след 15-годишна възраст предопределя ниския образователен и квалификационен статус на общността и то - в дългосрочен план. Продължителното отпадане от пазара на труда е най-силният индикатор за социално-икономическо изключване в България след 1989 година.

### **Образование**

Наблюдава се забавено подобряване на образователния статус на ромската общност в последните 20 години. Друга особеност на ромската група е, че функционалната неграмотност се среща три пъти по-често при ромските жени, отколкото при мъжете. Жените са тези, които се грижат за децата, тяхната неграмотност или ниско образование се оказват от изключителна важност за образователните аспирации и училищните успехи на децата.

При ромите, **повишаването на образователното ниво** е най-ниско от всички етнически групи в страната. Част от тях тръгват на училище, без да говорят добре официалния български език и без да са усвоили основните знания и умения, необходими за справяне в учебния процес. Социализационните модели в много ромски групи, особено в квартали с преобладаващо ромско население, създават допълнителни трудности за адаптацията на ромските деца в училище, ако не са ходили в предучилищно детско заведение.

**Патриархалните норми** на свръхконтрол върху поведението на момичетата и жените също водят до ранно им отпадане от училище.

През последните години има леко увеличение на броят на млади роми, завършили висше образование в страната, специализирали или получили по-висока научна степен в чужбина. Този брой дори е по-голям от официалните статистически данни, защото много млади хора след получаване на диплома за висше образование не се идентифицират като роми. За съжаление този факт не променя тенденцията много ромски деца да остават без подходящо образование, рано да напускат училище или въобще да не тръгват на училище.

От 7594 лица, които са заявили, че са от ромската етнос, със завършено висше образование са само 1480 роми, със средно образование – 3279 роми, с основно и начално образование са 3429 роми, а 344 никога не са посещавали училище.

Проблемите с образователната активност на ромите в Област Русе, не са различни от типичните за цялата страна - голям брой безпричинни отсъствия от учебни занятия, ниска успеваемост в образователния процес, недостатъчно ниво на владеене на българския език и най-вече тоталната неангажираност на родителите, които не оказват необходимата подкрепа на децата за стремеж към образование.

### **Здравеопазване**

**Рисковите фактори** създават условия и повишават вероятността от възникване на заболявания. При лицата, принадлежащи към големите малцинствени общности в България, наблюдаваме по-силно влияние на **първичните рисковифактори** – масово и дълбоко обедняване, висока безработица, влошена

структура на доходите и потреблението, неблагоприятна околна и жилищна среда, начин на живот, генетични заболявания. **Вторичните рискови фактори**, най-вече болестни състояния с хронично протичане, от своя страна създават условия за усложнения или за други заболявания.

Специфична особеност при ромите е много ранното **настъпване на инвалидизация** масовото хронифициране на заболяванията още в средна възраст. Една трета от мъжете и две пети от жените на възраст между 45 и 60 години, вече са загубили част или изцяло работоспособността си поради лошо здравословно състояние.

Поради неизградената или лошата инфраструктура в ромските квартали, представителите на големите малцинствени общности по-често боледуват от хепатит, стомашно-чревни заболявания, различни болести, причинявани от паразити. Сериозен проблем в ромските махали представляват инфекциозните заболявания. Пренаселеността на кварталите и на жилищата силно затруднява изолацията на вирусоносителите и заболяванията често приемат епидемичен характер.

Сериозен проблем представлява и **здравната неосигуреност** сред ромското население. От анализите по имунната профилактика е видно, че в Област Русе повечето деца, попадащи в рисковите групи, включително и от ромските общности, са записани към личен лекар и голяма част от тях имат проведени имунизации за възрастта. Въпреки това, сравнително висок е относителният дял на необхванатите със задължителни имунизации и реимунизации, поради причини от немедицински характер, най-вече след децата от ромски произход. Основната причина главно е в негативното отношение на родителите към задължителната имунопрофилактика. Недостатъчната здравна култура сред ромите, негативните нагласи и поведение, ограничават и тяхната здравна информираност, а оттам намаляват възможностите за подобряване на личното здраве и достъпа до здравни услуги.

## **Култура**

В областта на културата единственият ефективен инструмент, удачно използван за ромската интеграция е читалищната дейност. Осбено валидно е това за малките населени места на областта. Чрезсравнителномногообразната си дейност читалищата успяват да вкарат участие и на много ромски деца. Съществено е и това, че тези, макар и вече архаични по същността си културни институции, разнообразяват дейността си с разширена тематика и в сферата на изкуството, науката, социалните дейности и туризма и създават културно-просветния облик на селищата. Демографският срив влияе негативно върху културния живот в малките селища, но за сметка това засилва стремежа за включването в него на деца и други лица от малцинствените групи. Този процес, за съжаление, е трудно изпълним в град Русе, където дистанцията между българския и ромския етнос е много по-голяма. Разбира се, в града има много повече културни институти и се провеждат много повече културни събития, но не се наблюдава засилено присъствие на малцинствени групи натях.

Финансирането на читалищата е главно със средства от държавния бюджет и отчасти и от общинските бюджети. но по-активните читалища твърде успешно ползват и собствени приходи – от членски внос, изяви на съставите, работапо програми и проекти, дарения испонсорство.

## **Върховенство на закона и недопускане на дискриминация**

Ниското образователно ниво, липсата на елементарна правна култура, битовия консерватизъм и разпространяващо сепрезпоследнитегодичувство на безнаказаност. сред по-голямата част от ромското население води до рисково поведение, което лесно се манипулира от външни фактори. Това, най- често се проявява в нарушение на общественият ред. Ниското качество на живот, високата раждаемост сред ромския етнос и липсата на сексуално възпитание са причини, които водят до отсъствие на достатъчен родителски контролвърху децатаичестоги правиизвършителиижертвина престъпления.

Проблемът на **домашното насилие** в ромския етнос има свои специфики. В ромската общност съществуват субкултурни традиции и нагласи към

толерирание на домашното насилие. Поради ниската обща и социална грамотност сред ромите, потърпевшите от домашно насилие са неинформирани за проблема и за възможните решения. Спецификите на ромския бит и традиции ограничават възможностите за прилагане на Закона за защита срещу домашното насилие.

### **Гражданското участие в процеса по интегриране на ромите**

В този процес участват главно неправителствени организации, които работят по проекти за ромската интеграция. На областно ниво се създават консултативни областни съвети за сътрудничество по етническите и интеграционни въпроси, чиято дейност е трудно осезаема. Тези органи са част от хоризонтално разгърнатата структура на **Националната стратегия за интеграция на ромите** и по принцип са заложили и в областната стратегия. Областните съвети за сътрудничество в сферата на интеграцията са задължени да подават периодично информация за своята дейност и за изпълнението на **Областната стратегия за интеграция на ромите**. Чрез създаването им, практически се деконцентрира подходът за прилагане на интеграционните политики в страната, според които мерките за интеграция трябва да се осъществяват от органите на изпълнителната власт в условията на между-институционална координация.

Тук влиза и задължението на **изпълнителните органи** да поддържат административен капацитет за прилагане на стратегията, чрез възлагането на специфични функции на определените за целта структурни звена или на отделни експерти. Липсват обаче ясни правила за това, как трябва да се поддържа този административен капацитет, каква да бъде неговата структура, състав и отговорности. В повечето случаи един или двама души съвместяват със основните си длъжностни задължения и функциите за изпълнение на интеграционните мерки. Това създава усещане за липса на системност.

Освен всичко това, **интеграционният процес** би постигал резултати, само ако на всички управленски и териториални звена се ангажира пряко участие и представители на неправителствени организации на самата ромска общност. Целта е от обектна управление и въздействие, ромската общност да се превърне

в активен партньор на публичните институции. Този подход почива върху един основен принцип на доброто управление, според който, за да бъде успешно управлението, гражданите трябва да са ангажирани, да участват активно в процеса по вземане на управленски решения, по формулиране и прилагане на публичните политики. Сътрудничеството на институциите с гражданския сектор и бизнеса допринася за легитимността на техните действия и повишава степента на общественото доверие и най-важно - води до видими резултати. Открит остава въпросът - до каква степен, разработването на стратегическите и оперативните документи за областта, се консултира с представители на неправителствените организации и на етническите малцинства?

### **ЦЕЛИ НА ОБЛАСТНАТА СТРАТЕГИЯ**

- Създаване на условия за равнопоставено интегриране на ромите и на гражданите в уязвимо положение, принадлежащи към други етнически групи;
- Осигуряване на равни възможности и равен достъп до права, блага, стоки и услуги и равностойно участие на ромите във всички обществени сфери;
- Подобряване на качеството на живот на малцинствените групи от българското население при спазване на принципите на равнопоставеност и недискриминация.

### **ЦЕЛИ НА МОДЕЛА**

- Да представи анализ на състоянието на интеграционните процеси в Област Русе;
- Да предложи принципи за провеждане на областната интеграционна политика и на гражданското участие в този процес;
- Да инициира мерки и добри практики, в помощ при реализацията на Областната стратегия за интеграция на ромите.

### **ПРИНЦИПИ НА ПРОВЕЖДАНЕ НА ИНТЕГРАЦИОННАТА ПОЛИТИКА**

- Конструктивни, прагматични и недискриминационни политики;
- Ясно определена, но не изключителна насоченост на политиките;
- Използване на межкултурния подход;
- Приобщаване на малцинството към мнозинството;
- Осъзнаване на измерението за равенство между половете;

- Реализиране на политики, основани на фактите;
- Използване на общностни инструменти за интеграция;
- Активно участие на регионалните и местните власти;
- Участие на гражданското общество;
- Активно участие на ромите.

**Първият принцип** е фокусиран върху провеждането на конструктивни и прагматични политики, подходящи за реалната ситуация на територията на областта. Разработването, осъществяването и оценката на политиките и проектите трябва да се основава не на предубеждения, а на действителното положение на ромите. За да се изпълни това изискване, следва да се обърне внимание на изследвания и други източници на достоверна информация, да се правят посещения на място и в идеалния случай - самите ромите да вземат участие в разработването, осъществяването и оценката на политиките и проектите.

Този принцип изисква да се уважават и насърчават основните европейски ценности - права и достойнство на човека и недискриминация. Той се основава и на насърчаването на икономическото и социално развитие на ромите като основа за постигането на равни възможности за ромското население.

**Вторият принцип** е ориентиран към основния дебат, който се води в обществото - как по-добре да се отговори на потребностите на етническите малцинства, който разглежда два противоположни подхода: **конкретен подход**, насочен към конкретно малцинство или **общ подход**, спрямо всички малцинства. **Вторият принцип** позволява да подминем този дебат с въвеждането на **ясно определена, но не изключителна насоченост**, като се фокусиране върху ромите като целева група, без да се изключват другите граждани, които живеят при сходни социално-икономически условия. Подходът е особено подходящ за прилагане при политики и проекти, които се осъществяват в райони, населени от ромите и други етнически малцинства.

**Третият принцип** е свързан с обстоятелството, че много често провеждането на мерки за приобщаването на етническото малцинство често поражда страх, че интеграцията ще доведе до културна асимилация. Принципът предлага политиките и проектите да се фокусират върху насърчаване на межкултурното



обучение, вместо да се визират културни идентичности. Чрез този подход на мнозинството се предоставят инструменти и умения, които им помагат да разберат ромската култура, а на ромите се предоставят инструменти и умения, за да разберат културата на мнозинството. В резултат насърчаването на взаимното разбирателство спомага да се преодолеят предразсъдъците и на двете страни. Този подход обаче не предполага да се правят отстъпки по отношение на основните права на човека.

**Четвъртият принцип** насочва вниманието върху дългосрочния ефект от политиките и проектите, тъй като понякога, въпреки, че имат за цел да подкрепят ромското включване, водят до обратен ефект - увеличаване на сегрегацията. Този принцип изрично подчертава, че насърчаването на приобщаването на ромите към мнозинството трябва да бъде крайна цел на всички политики. Съответно всички действия трябва да се оценяват, за да се прецени дали създават риск от сегрегация и при необходимост да се адаптират. Подкрепата за ремонтване на жилищата на ромското население на пръв поглед е добра мярка за преодоляване на изолацията им, но ако тези жилищата са териториално изолирани, това всъщност запазва тяхната сегрегация. По подобен начин насърчаването на ромските занаяти като източник на приходи допринася за подкрепата на активното участие на ромите на пазара на труда, но и поражда риск от създаване на отделни изкуствени пазари на труда. Ромската сегрегация може да бъде утежнена от мерки, които са привидно неутрални, но в крайна сметка създават допълнителни бариери пред ромите заради тяхното положение.

**Петият принцип** очертава измерението за равенство между половете. При ромските жени съществува много по-голяма вероятност от социална дискриминация, отколкото при ромските мъже и при жените като цяло в общностното мнозинство. Ромските жени са особено уязвими и се сблъскват с препятствия като ограничен достъп до здравеопазване, образование, здравни социални услуги. Те често стават жертви на двойна дискриминация - дискриминация на основата на пола и на етническия произход. Изложени са на висок риск от домашно насилие, трафик на хора и експлоатация, отколкото жените от мнозинството.

**Шестият принцип** подчертава необходимостта от извличане на изводи от собствения опит, както и от обмяната на опит с други заинтересовани лица или експерти. За да се извлече полза от опита, трябва да се популяризират и разпространяват добрите практики.

**Седмият принцип** насочва вниманието към правните, финансовите и координационните инструменти на Европейския съюз, които могат да бъдат прилагани като средство за ромското приобщаване. Принципът е свързан с **шестия принцип**, тъй като визира координацията и сътрудничеството между заинтересованите страни на европейско ниво.

**Осмият принцип** е пределно ясен Той насочва фокуса към органите на регионалното и местното управление като главни действащи субекти от решаващо значение за ромското приобщаване.

**Деветият и десетият принцип**, насочват вниманието към другият значим субект - неправителствените организации като основни структури на гражданското общество. На тях е отредена ролята за осигуряване на гражданското участие в създаването, прилагането, наблюдението и оценяването на интеграционните политики и проекти. Ромските организации и мрежи не само могат да предложат ценен експертен опит, но и да бъдат и важен посредник при разпространението на информация.

## **ПРЕПОРЪКИ И МЕРКИ ЗА ПОДПОМАГАНЕ НА РОМСКАТА ИНТЕГРАЦИЯ**

**Два** са основните подхода за провеждане на ромската интеграция в страната:

- Приемане и изпълнение на стратегически документи, чрез които на държавните и местните властови органи се вменяват известни функции;
- Осигуряване на финансиране на неправителствените организации /държавно от европейските фондове/ за провеждане на мерки за интеграция.

Процесите по интеграцията на ромите в нашата страна винаги са били **противоречиви**. Още с предприєдинителните фондове, Европейският съюз изсипа значителни финансови средства за интеграцията на ромите. Тази практика получи особено развитие след членството ни в Европейския съюз, когато бяхме призовани да се възползваме пълноценно от европейските фондове за

приобщаваме на ромите. През първият програмен период /2007 - 2013 години/ беше приложен **интеграционен подход към групите в неравностойно положение**, без средствата да бъдат насочени конкретно към ромите. Поради това, не е възможно да се определи точният размер на финансирането за приобщаване на ромите. Сумата, разпределена за интегриране на хората в неравностойно положение на пазара на труда /включително ромите/, възлизаше приблизително на **10 милиарда евро**. Сумата, разпределена по Европейския фонд за регионално развитие за социална инфраструктура /от която се ползват и ромите/ бе около **17 милиарда евро**.

През вторият програмен период /2014 - 2020 години/ се въведоха няколко нови инструмента в допълнение към инвестиционният приоритет за социално-икономическа интеграция на маргинализираните общности. Механизмът на разходване на средствата по европейските фондове не позволява да се установи с точност, каква част от тях са отделени за интегриране на ромската общност през този период, но със сигурност става дума за милиарди лева. Най-много са средствата, предоставени по Оперативните програми „Развитие на човешките ресурси” и „Регионално развитие”.

**И веднага поставяме въпросите** - „Какви са резултатите от този интеграционен процес?”, „Какъв е приносът на държавните и местни органи на управление?” и „Какъв е приносът на неправителствения сектор?”. Интегрирани ли са ромите в България?. **Очевидно не!**

Според нас, успехите /доколкото ги има/, са в резултат от работата на ромските неправителствени организации. Може би, защото са най-близо да ромския бити душевност, или защото се ползват с по-голямо доверие от ромската общност. А стои и въпросът - „Искат ли самите роми да се приобщат към останалите общности в страната, или предпочитат да са маргинализирано малцинство, което ползва социални облиги, живее своя изолиран живот без задължения и отговорности към обществото?”. Ако има /очевидно е, че ги има/, все пак интегрирани роми, заслугата, като че ли не е на държавния и неправителствен сектор с предприетите от тях мерки, а защото тези роми сами са пожелали да се интегрират.

В контекста на изложеното дотук, с нашия модел предлагаме **идеи и мерки за подпомагане на интеграционния процес** през функциите и отговорностите на Областния управител и областната администрация и чрез участието на неправителствения сектор. Тези идеи и мерки не са панацея за решаването на този изключително комплициран проблем, но могат да бъдат част от обществения принос.

### **Общи насоки на действие**

В нашата страна, в исторически план, са изпробвани различни подходи спрямо ромското население - и чрез изолиране в обособени квартали /гета/, и чрез разселване сред населението от български произход. И двата подхода не са дали никакъв резултат. Сега използваме инструменти, заложили в документи на Европейския съюз, плюс - значително финасиране по линията на европейските фондове и програми.

### ***Кои са основните направления за обща работа:***

*Първо, да отговорим на въпроса - „Мерките в подкрепа на ромите, заложили в Областния план за развитие и в Областната стратегия за интеграция на ромите, водят ли до пряко разрешаване на проблемите на ромската общност в определена област на въздействие или имат поддържащо, частично и облекчаващо значение за тяхното преодоляване?“*

Ние разделяме мерките на **основни** и **допълващи**. За **основни мерки**, приемаме тези от тях, чието прилагане се свързва непосредствено с разрешаването на съществени проблеми пред ромите в посочената област на въздействие или иначе казано - фокус към основния проблем. **Базовите мерки**, най-често са от главно значение за постигане на формулираната йерархично оперативна цел в плановете за развитие. Те въвеждат ясно дефинирани отговорности към прилагащите ги институции, респективно към областната администрация. Наред с това имат и директен ефект на въздействие по отношение на ромските общности, като резултатът може да бъде лесно и еднозначно измерен.

### **Примери за подобни мерки:**

- *Асфалтиране на улици в кварталите с ромско население;*
- *Осигуряване на целево подпомагане на социално слаби семейства за заплащане на такси за детска градина, учебници и материали, според идентифицираните нужди;*
- *Сформиране на мобилен екип от медицинска сестра, социален работник, психолог и санитар, които да предоставят здравно-социални услуги;*
- *Увеличаване броя на здравните медиатори.*

**Допълващите мерки** са частични по характер и подкрепят основните. Тяхното самостоятелно прилагане не може да разреши най-съществените проблеми, пред които е изправена ромската общност. Тези мерки по същество са насочени към създаването на **вторични предпоставки**, които да помагат за разрешаване или облекчаване на съществуващите проблеми. Ефектът от прилагането им обаче е ограничен и много често трудно измерим - мотивационен, информационно-просветителски или насърчаващ определено поведение, оптимизиране на дейността на институциите и на взаимодействието им с гражданските организации и ромската общност.

### **Примери за подобни мерки:**

- *Повишено ниво на сътрудничество между заинтересованите от ромската интеграция страни, чрез провеждане на срещи и кръгли маси по темата;*
- *Повишена мотивация на ромската общност за включване в обучителния процес, чрез провеждането на информационни кампании за ползите от образованието;*
- *Повишена квалификация на полицейските служители за работа в мултиетническа среда, чрез участието им в специални обучения;*
- ◆ *Провеждане на информационни кампании за опазване на чистотата на населените места и повишаване на екологичната култура.*

**Допълващите мерки** не разрешават самостоятелно съществуващите проблеми на ромските общности, а по-скоро имат превантивен характер - насочен към облекчаване на симптомите за тези проблеми.

**Досегашният подход** в опитите за интеграция на ромите, прилаган от институциите и от частните донори е неефикасен и неефективен, защото посочва част от социалните проблеми, характеризиращи някои ромски семейства и подгрупи, като характерни за всички роми и смесва социоекономически и етнокултурни проблеми.

Подходът за прилагане на политиките, предварително зададен „от горе надолу”, предоставя на местно ниво възможност за неефикасно използване на финансирането и подхранва стереотипите за ромите като **проблемни хора** или като **привелигирована група**.

Въпреки, че някои общи проблеми съществуват – предразсъдъци, дискриминация, негативни стереотипи, трябва да приемем, че понятието **роми** е обобщаващ термин и че ромите не са хомогенна общност, а се състоят от множество различни групи на основа на техния майчин език, религиозни вярвания, начин на живот, стратегии за справяне. Не е продуктивно институциите да продължават да предлагат общи политики за всички ромски групи.

### **ОБЩИ МЕРКИ**

1. Изграждане на достатъчен **административен капацитет** в областната администрация, чрез разпределяне на специфичните функции по прилагането на политиката за ромска интеграция по секторни приоритети между съответните структурни звена или служители, така че да се постигне функционална свързаност и експертнодопълване. Привличане на общински експерти етнически и интеграционни въпроси, ако това е необходимо.

2. Упълномощаване на един от **заместник-областните управители** с преки функции **за перманентен контрол** по изпълнението на мерките, заложи в общинските планове за интеграция на ромите.

3. Разработване на **областно ниво** на ясни количествени и качествени индикатори и стандартизирани методи за мониторинг върху реализацията на европейските проекти и тяхната устойчивост. Този подход е изключително необходим, за да разсея обществените съмнения за неефективното усвояване и злоупотреби с европейски средства.

4. Промяна във **философията на финансиране** на процесите по ромската интеграция. За интеграцията на ромските общности основно се разчита на финансиране на проектен принцип, което е негарантирано. При разработване на областните и общинските планове за интеграция на ромите бюджетите следва да бъде разделени на две части - **гарантирано финансиране** от държавния бюджет за решаване на базовите проблеми на малцинствата и **проектно финансиране** за повишаване на капацитета и за развитие на ромската общност.

5. **Осигуряване на съдействие и експертна помощ** за участие на неправителствени организации в проекти, финансирани от Европейския социален фонд, в които ромите са определени като **целева група**. Гражданските организации могат да получат финансиране за свои дейности, насочени към интеграцията на ромите чрез оперативни програми, съфинансирани от Европейския социален фонд и Норвежкия финансов механизъм. Достъпът до тези програми се затруднява от изискването за конкурентен подбор на проектни предложения, за което ромските неправителствени организации не притежават достатъчен капацитет.

6. **Активиране на работата на Областния съвет** за сътрудничество по етническите и интеграционните процеси, който в момента практически не функционира. Засилване на дейността, регулярни заседания по предварително разработен план, включване на представители на ромския етнос въсстава.

7. Назначаване на здравни, образователни и трудови **медиатори**, като служители в териториалните звена на държавните органи или училищата и здравните заведения, които оказват благоприятно въздействие върху процесите на ромското социално включване.

8. **Изграждане на центрове за обществена подкрепа**, развити до нивона държавно подкрепена политика. Те могат да изпълняват делегирани дейности, финансирани със средства от държавния бюджет. Приемаме активността им за гражданска, тъй като най-често се управляват от юридически лица с нестопанска цел - фондации, институти и други организации, с нужната експертиза за предоставяне на социални услуги към деца и семейства, в т. ч. и такива от малцинствените групи.

## **МЕРКИ ПО СЕКТОРНИ ПРИОРИТЕТИ**

### **Образование**

1. **Повишаване на образователното ниво** на учениците от етническите малцинства. Тук първото усилие е да бъдат вкарани ромските деца в училище, а после да мислим и за образователното им ниво.
2. **Осигуряване на държавна подкрепа** за създаване на подготвителни класове и обхващане на децата, които не владеят български език.
3. **Диверсификация на възнагражденията**, получавани от учителите и педагогическия персонал в училищата с преобладаващо ромско присъствие.
4. Въвеждане и осигуряване на квалификацията в системата на образованието на така наречените „**помощник-учители**” от ромската общност, които спомагат за провеждането на учебния процес сред деца от ромски произход.
5. **Привличане на родители от ромския етнос** в училищните обществени съвети и настоятелства.
6. Провеждане на **периодични кампании** сред ромските общности за изграждане на родителски капацитет, който да формира подкрепяща среда за образованието на ромските деца.
7. **Развитие на проекти от страна** на неправителствените организации за преодоляване на неграмотността сред младите ромове.
8. **Разработване на програми** за професионална квалификация на роми в активна трудовавъзраст.
9. **Включване в правилниците на училищата и детските градини** разпоредби за гарантиране на толерантното отношение към ромските деца и приемане на мерки за недопускане на дискриминационно отношение.
10. **Провеждане на специализирани семинари** и други форми на обучение на родителите за преодоляване на негативните стереотипи и за изграждане на толерантно взаимно уважение.
11. **Организиране на форми за придобиване на специфична квалификация** от учители за работа в мултиетническа среда.



12. **Провеждане на образователна интеграция** на ученици от етническите малцинства.

13. **Подкрепа на предучилищното обучение на уязвими групи.** Ромите попадат като бенефициенти в обсега на програми, финансирани от оперативна програма „Човешки ресурси“. Съществува риск, ромите да не бъдат включени изобщо в тези програми, защото решенията за това кой да участва зависят от личните нагласи и индивидуалната преценка на служителите в местните **Бюра по труда**. Липсват определени стандарти по прилагането на съответните политики или квоти за различните уязвими групи.. Разширеният обхват на програмите дава по-голям шанс на другите уязвими групи на пазара на труда, а липсата на обективни индикатори и изисквания дава възможност за изключване на най- уязвимите групи, каквато е ромското малцинство. Необходимо е осигуряване на високо качество на предучилищното образование и не бива да се допускат различия между педагогическия подход и обучението на децата. Трябва да бъде разработена нова система от санкции, както и позитивни стимули за родителите, за да осигуряват присъствието на децата си в училище.

### **Здравеопазване**

1. **Повишаване на здравната и екологичната култура** на малцинствените групи, чрез информационни кампании - лекции, беседи, информационни материали в районите с преобладаващо малцинственонаселение.

2. Внедряване на **модел на общностния мониторинг**, който се основава на общностно допитване, провеждано два пъти в годината и което в същността си е проучване на мнението на местните общности за качеството на получаваните от тях здравни услуги.

3. **Специализирана работа** с майки от ромския етнос за правилно отглеждане на децата.

4. Максимално обхващане на ромските деца в **имунизационните кампании**.

5. **Разработване на програми** за превенция на социално значими заболявания.

6. **Намаляване**, чрез перманентен контрол, на **здравно неосигурените лица** от ромски произход. Според нашата експертна оценка, ниските нива на обхват на здравни осигуровки и здравна информираност в повечето случаи се дължи

на високите нива на неграмотност, безработица и бедност сред малцинствените групи.

7. **Мотивиране и стимулиране** на лекарите и здравните работници за работав **етническа среда**. Създаване на мобилни медицински кабинети за провеждане на безплатни гинекологични и други профилактични прегледи в ромските квартали.

8. **Назначаване на медицински медиатори**. Медиаторите са специално обучени посредници, които работят на терен с хора в уязвимо положение. Те помагат за преодоляване на затруднения достъп до системата на здравни услуги. Затрудненията могат да се дължат на различни причини - здравно неосигуряване, липса на информация за предпазването от заболявания, нарушена комуникация между пациентите и здравните и социалните институции, дискриминационни нагласи в предоставянето на здравни услуги и други.

9. **Внедряване на информативни теренни сътрудници** от ромски произход, които разпространяват информация за социално значими заболявания като СПИН и туберкулоза на майчиния език на общността. Услугата се предоставя на терен, достъпна е за потребителите, които при други условия не биха посетили здравна или социална институция.

### **Повишаване на условията на живот и жилищна политика**

Ромите рядко живеят в етажна собственост. Най-често срещаният тип жилищни условия е отделна къща или част от къща. Ромските домакинства често обитават пренаселени жилищни имоти, в които условията са много по-лоши от тези на българското население.

Много важен факт, който е в разрез с мита, че ромите предпочитат да живеят в компактни ромски квартали, са резултатите от редица изследвания, данните от които показват, че повечето роми предпочитат да живеят в райони с по-добра инфраструктура и по-добри жилища, дори и ако ромите в тези райони не са мнозинство.

### **МЕРКИ**

1. Осигуряване на **държавно финансиране** за подпомагане на общините по благо- устрояването и подобряването на техническата инфраструктура в квартали с преобладаващо ромско население.

2. Изграждане на социални жилища с **държавна финансова помощ** за настаняване на лица от ромския етнос при възникване на критични обстоятелства.
3. Осигуряване на **постоянен ведомствен контрол** по изпълнението на благоустройствените и строителните мерки, заложи в общинските планове за развитие.

### **Заетост**

1. Разработване на **Областна програма за квалификация и трудова заетост**, съобразена с нуждите на пазара на труда и със спецификата на някои традиционни трудово - професионални нагласи при съответните ромски групи.
2. Организиране и провеждане на **регулярни срещи** с представители на средния и малкия бизнес за включване на лица от етническите малцинства в трудовия процес. Бизнесът трябва да започне да припознава ромите като човешки ресурс, който е необходим, но досега не е използван.
3. **Повишаване на предприемаческата култура** сред ромското население и подкрепа на лицата с ромски произход за започване на собствен семеен бизнес, чрез провеждане на мотивационни курсове за насърчаване и стартиране.
4. **Провеждане на курсове за подготовка и преквалификация** на представители на малцинствата за придобиване на трудови умения. Ниското ниво на образование обуславя ниските нива на заетост.
5. Насърчаване на неправителственият сектор да кандидатства по **проекти за финансиране на младежка заетост**, с акцент за ромско участие в субсидирани програми за заетост.
6. Стимулиране развитието на **традиционните занаяти на ромите**, но в определена нормативна рамка.
7. Промяна в **моделът на субсидираната заетост**, по функционирането на който правителствените органи предприемат спорадични мерки и дейности. Тези мерки обхващат само част от дълготрайно безработните хора, но не допринасят значително за разрешаване на проблема с безработицата сред ромите в страната. Борсите за трудова заетост за срещи между работодатели и търсещи работароми

са организирани от неправителствения сектор и само отчасти са успешни и то за ограничен брой роми.

### **Върховенство на закона и недопускане на дискриминация**

Специално внимание трябва да се обръща на положението на ромските жени. В социално-икономическо отношение, те са в по-неблагоприятно положение в сравнение с другите жени и ромските мъже. Те се сблъскват с двойна дискриминация - като роми и като ромски жени. Това се отнася в пълна сила за жените от консервативните и традиционните групи роми. В същото време, с напредване на модернизацията, ромските жени се развиват по отношение на своето образование и социална реализация, въпреки, че продължават да се изправят пред определени външни бариери – дискриминация срещу ромите, по-ниско заплащане. Ромските жени от модерните семейства или групи участват наравно с ромските мъже в различните процеси по интеграция на ромите - консултации, работни групи, различни форуми, сесии и други. Това не е валидно за традиционните и особено за консервативните ромски групи. Тези специфики трябва да се отчитат при прилагането на различни подходи спрямо ромската интеграция.

#### **МЕРКИ**

1. Осигуряване на **присъствие в публичното пространство** на малцинствени общности.
2. Специализирано обучение на **полицейски служители** за работа с малцинствата.
3. Обучение на **социални работници** за работа в мултиетническа среда.

### **Култура**

#### **МЕРКИ**

1. **Организиране и провеждане на дейности** за опознаване на различните етнокултури в читалищата
2. **Организиране на планови спортни прояви** със специалното участие на ромски деца.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Усилията за преодоляване на социалното изключване на ромското етническо малцинство, полагани от всички държавни и неправителствени институции и организации, често срещат обществена враждебност. В същото време нашата държава изпълнява определени ангажменти за интеграция на ромите, изпълнението на които е обект на строг мониторинг от страна на органите на Европейския съюз. Това създава известна противоречивост в поведението на държавните органи.

От една страна те разработват поредица от нормативни документи - стратегии, планове за действие, рамкови програми, в които формално се декларира желание и готовност за противодействие на социалното изключване и в този контекст се формират политики за интеграция на ромите. От друга страна, изпълнението на една по-активна програма за интеграция на ромите, често среща обществено неодобрение. Всичко това довежда до значително разминаване между декларираните намерения и реалното изпълнение на интеграционните политики.

Съществува и още една причина за неефективната реализация на интеграционните процеси. Европейските проекти - с направление към ромската интеграция, изпълнявани преди всичко от неправителствените организации, много често се реализират формално, с цел - усвояване на финансови средства, без да придават реален ефект и устойчивост на интеграционните процеси.

Размерът на бюджетните средства, насочвани към политиките за осъществяване на ромската интеграция са недостатъчни. Правителството разчита основно на привлечени външни средства по европейските програми, които не винаги са достатъчно подкрепени с бюджетни средства при условията на съфинансиране.

Ангажираността на местните органи - областни управители и кметове е недостатъчна и недобре подготвена.

Включването на самите роми /най-вече, чрез неправителствените ромски организации/ в реализацията на проектите е добра идея, но все още недостатъчно продуктивна.

Липсва перманентен мониторинг и оперативен контрол при изпълнението на мерките заложи в оперативните планове и програми. Голяма част от тези програми са предварително обезсилени от неясно и непълно формулиране на задачите, от включване на неадекватни мерки, с досадна повторемост на едни и същи постановки и действия на всички нива на разработването им.

***Успехът на една интеграционна стратегия зависи от съдържанието, но не по-малко и от качеството на нормативната база, финансовата осигуреност и наличният административен капацитет.***

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**Моделът за подобряване на гражданското участие** е синтезиран документ, който включва отделни тематични материали, но с една и съща целева насоченост - гражданското участие при формирането и изпълнението на регионални политики. Характерното за този модел е усилието му да обедини желанието и стремежите за добро взаимодействие на две заинтересовани страни - областната администрация и гражданския сектор. Предлаганите с този модел принципи и форми на участие, различни техники и добри практики не са меродавни, нито пък имат императивен характер. Те са един визионарен поглед на нашия екип, с убеждението, че прилагането им в практиката на администрацията ще доведат безусловно до усъвършенстване на процесите по взаимодействие и добро партньорство на две равностойни страни и респективно до по-високо качество на управлението.

В този многопланов доклад са включени различни модели на добро управление, които са провокирани от резултатите от проведеното обществено проучване сред различни целеви групи и преосмислени през нашата професионална експертиза.

В крайна сметка, този окрупнен модел има претенцията за един обективен поглед върху реалното състояние на разглеждания проблем и за едно добре аргументирано предложение за рационални и продуктивни съвместни действия на двете страни.

## **ТЪЛКУВАТЕЛНИ ДЕФИНИЦИИ НА ИЗПОЛЗВАНИ ПОНЯТИЯ**

**Гражданска ангажираност** –ангажиране на група от хора с подходящи компетенции, комуникиращи с помощта на съвременните технологии за разрешаване на обществено значими или интересни за групата проблеми, които има стойност за трета страна.

**Гражданско общество** - динамичното пространство извън семейството, държавата и пазара, което е създадено от индивидуалните и колективни действия, организации и институции, където публично се отстояват общи интереси.

**Граждански организации /НПО/** – доброволни, самоуправляващи се организации, създадени да осъществяват главно нестопанските цели на своите учредители или членове.

**Гражданско участие** – ангажирането на лица, граждански организации и гражданското общество като цяло в процесите на вземане на решения от органите на управлението. Гражданското участие в процеса на вземане на политически решения се отличава от политическите дейности, чрез ангажиране с политическите партии и от лобирането, свързано с бизнесинтереси;

**Диалог-** форма за комуникация, която се основава на взаимни интереси и е свързана с обмен на възгледи и идеи или разработването на конкретна политика. Често той води до съвместни решения - препоръки, стратегии или променив законодателството. Той може да протече под формата на изслушвания и публични форуми, граждански и обществени съвети.,

**Местно самоуправление** – реална способност на местните власти да регулират и управляват в рамките на нормативните документи, обществените дела и собствената отговорност в полза на населението.

**Обществена консултация** –форма на инициатива, при която властите се допитват до гражданите и неправителствените организации за тяхното мнение по определен проблем или проект на документ. Тя е приложима на всеки етап от процеса на вземане на решение.

**Обществени съвети** –доброволни институции на общността, които възникват по инициатива на гражданите, а също така и по предложение на местен орган

на властта и се изграждат на териториален, социален и професионален принцип.

**Партньорство** – форма на взаимодействие, която предполага споделени отговорности между управляващите и гражданите на всеки етап от процеса на вземане на политически решения. При него публичните органи и представители на гражданското общество обединяват усилия за тясно сътрудничество, което може да включва възлагане за изпълнение на специфични задачи на неправителствени организации, както и създаване на нови органи за съвместно вземане на решения. **Процес на вземане на решения** – разработване, приемане, прилагане, оценка и преформулиране на политически документ, стратегия, закон или регламент на национално, регионално или местно ниво или всеки процес, при който се взема решение, засягащо обществото или негов сегмент от публичен орган, който има такива правомощия;

**Публичен държавен орган** – всеки изпълнителен, законодателен или административен орган на национално, регионално или местно ниво, включително лица, упражняващи изпълнителна власт или административни функции.

**Социална интеграция** - двустранна активност насочена към разчупване на етническият модел на доминация, гарантиране на ефективно равенство и на правото да бъдеш различен, без това да води до понижаване на социалния статус и ценност на личността и групата.

**Социално включване** – процес, който гарантира, че лицата и групите, изложени на риск и бедност и на социално изключване, получават възможностите и ресурсите, необходими за пълноценно участие в икономическия, социалния и културния живот и за постигането на стандарта на живот и благосъстоянието, които се смятат за нормални за обществото, в което живеят.

**Социално изключване** – индивидуална или групова липсваща възможност за участие в структурите и институциите на обществото.



## ПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ

*Конституция на Република България*

*Европейската харта за местното самоуправление, в България със закон, приет от Народното събрание, 1995г.*

*Хартата на основните права на Европейския съюз, прогласена от Европейския парламент, 2012 г.*

*Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи, 2010 г.*

*Конвенцията за достъп до информация, обществено участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по проблемите на околната среда (Аархуска конвенция), 1998 г.*

*Кодексът на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения, одобрен от Съвета на Европа, 2009г.*

*Препоръка на Съвета на Министрите към своите членки за участие на гражданите в местния обществен живот, Съвет на Европа, 2001г.*

*Стратегия за иновации и добро управление на местно ниво, Съвет на Европа, 2007г.*

*Насоки за гражданско участие в процеса на вземане на политически решения, Съвет на Европа, 2017г.*

*Национална стратегия на Република България за интегриране на ромите/2012-2020/.*

*Закона за нормативите актове, 1973 г.*

*Закона за достъп до обществена информация, 2000 г-*

*Законът за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, 2009 г.*

*Стандарти за провеждане на обществени консултации, Министерски съвет, 2009 г.*

*Наръчник за гражданско участие, София, 2019 г.*

*Европейски практики в доброто управление и административната дейност, Институт по публична администрация, 2015 г.*

*Сборник с добри практики, Институт за публична администрация, 2016 г.*

*Правна рамка за участие на гражданските организации в управлението. Примерни модели. Изводи и препоръки. ФРМС, .София, 2008 г.*

*Европейски перспективи пред гражданското участие, Вяра Ганчева 2008 г.*

*Индекс на гражданското общество, Институт „Отворено общество“, София, 2011 г.*

*Аналитичен доклад за резултатите от проведеното обществено проучване сред гражданите на Област Русе, М. Балкански, 2019г.*

*Аналитичен доклад за резултатите от проведеното от проведеното обществено проучване сред представителна неправителствените организации /НПО/ в Област Русе, М. Балкански, 2019 г.*

*Аналитичен доклад за резултатите от проучването за оценка на взаимодействието на Бизнес организациите в Област Русе с Областната администрация, проф. д-р Н. Найденов, 2019г.*

*Аналитичен доклад за резултатите от проучването за оценка на взаимодействието на Областната администрация. със съставните общини на Област Русе, проф. д-р Н. Найденов, 2019 г.*

*Анализ на добри практики и препоръки за ефективна работа на регионалните власти в районите NUTS 3, чрез участие на гражданското общество, В. Гечева, Л. Георгиева, 2019 г.*

УТВЪРДИЛ:/П/

Проект

ОБЛАСТЕН УПРАВИТЕЛ

## **ПРАВИЛНИК**

### **ЗА УСТРОЙСТВОТО И ОРГАНИЗАЦИЯТА НА ДЕЙНОСТТА НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ СЪВЕТИ КЪМ ОБЛАСТНИЯ УПРАВИТЕЛ НА ОБЛАСТРУСЕ**

#### **ГЛАВА ПЪРВА**

#### **ОБЩИПОЛОЖЕНИЯ**

**Чл. 1.** С този правилник се урежда структурата и организацията на дейността на Обществените съвети към Областният управител на Област Русе.

**Чл. 2.** Обществените съвети са консултативни органи към Областния управител за разработването и провеждането на политики за подкрепа на развитието на гражданското общество.

**Чл. 3.** Съветите организират и осъществяват дейността си, в съответствие с разпоредбите на Закона за юридическите лица с нестопанска цел, този Правилник и следвайки **принципите** за:

**1. Партньорство** – в работата си членовете на обществените съвети се стремят към осъществяване на добро взаимодействие със служителите на областната администрация с представителите на съставните общини и на териториалните звена на държавната администрация, както и в отношенията помежду си, основано на взаимно уважение и зачитане на различията;

**2. Публичност и прозрачност** – работата на обществените съвети се организирана по правила, разписани в този правилник и приети след обсъждане от членовете на съветите. Решенията се вземат по прозрачни процедури и при ясно определен механизъм. Информацията за работата им е публична и достъпна;

**3. Отзивчивост** – в осъществяване на своята дейност обществените

съвети отговарят на запитвания и коментари на представители на гражданското общество в разумни срокове;

**4. Ориентация към консенсус** – във всекиаспектотработатаси, членовете на обществените съвети се стремят към постигане на консенсус при вземането на своите решение, за да отговорят максимално добре на очакванията на гражданите и технитеорганизации;

**5. Почтеност** – членовете на обществените съвети осъществяват своята дейност безпристрастно, справедливо ичестно;

**6. Недопускане на конфликт на интереси** при разпределяне на средства, организиране на консултации или други взаимодействия с гражданските организации;

**7. Политическа неутралност** – обществените съвети не се занимават с политическа дейност и не могат да бъдат част от политическиструктури;

**8. Добросъвестност** – членовете на обществените съвети работят при изразено общо желание и споделена отговорност за работа в полза на гражданскитеорганизации;

**9. Доброволност** – обществените съвети осъществяват дейността си на доброволен принцип и без материалновъзмездие;

**10. Ненамеса в дейността на юридически лица с нестопанска цел** – при осъществяване на своята дейност обществените съвети не могат да въздействат върху независимостта на отделни или на групи юридически лица с нестопанска цел. Техните решения не могат да засягат пряко юридически лица с нестопанска цел.

**Чл. 4.** (1) Обществените съвети се изграждат по инициатива на Областния управител или на група от граждани, граждански и бизнес организации.

**Биват два вида:**

- Обществен съвет с общакомпетентност;
- Специализирани общественисъвети.

(2) **Общественият съвет с обща компетентност**е инструмент за постоянен диалог между администрацията и структурите на гражданското общество.Тойизработвастановищাপопроектинанормативниактове с регионално и местно значение, участва в обсъждането на стратегии,програми

и планове за регионално и местно развитие, изработва документи отнасящи се до дейността на гражданските организации. При разработването на становища и предложения в работата на съвета могат да бъдат привлечени и други членове на граждански и бизнес организации, които нямат представителство в съвета.

(3) **Специализираните обществени съвети** се изграждат на професионален принцип за консултиране на секторни политики в различните сфери на обществения живот.

**Чл. 5.** (1) Областният управител със своя заповед утвърждава създаването и съставите на обществените съвети.

(2) Областният управител председателства Обществения съвет с обща компетентност. По преценка за целесъобразност специализираните обществени съвети могат да се председателстват от ресорния заместник-областен управител или от представител на гражданска организация, ако кандидатурата му бъде издигната по предложение на някой от членовете на съвета и бъде избрана с обикновено мнозинство.

**Чл. 6.** (1) Съветите приемат своя годишна програма за дейността си, в която определят приоритетите и задачите за текущата година в съответствие с целите, произтичащи от нормативните актове и стратегическите документи и насочени към актуалните проблеми в сферата им на дейност.

(2) Съветите могат да разработват и да приемат етичен кодекс и други документи за осъществяване на своята дейност.

## **ГЛАВА ВТОРА**

### **ЗАДАЧИ И ДЕЙНОСТИ**

**Чл. 7.** Обществените съвети в своята дейност си взаимодействат с Областната администрация, чрез нейните представители в състава на съвета.

**Чл. 8.** Обществените съвети:

1. Действат като обществени органи, които обединявайки усилията на местните заинтересовани страни, контролират и подпомагат дейността на областния управител и администрацията по цялостната регионална политика или в конкретна област на обществения живот.

2. Участват в разработването, обсъждането и изпълнението на регионални и областни стратегии, планове, програми и проекти, свързани с развитието на

местната общност.

3. Оказват експертна помощ и представят становища и предложения, свързани с реализацията на регионални програми и инициативи.

4. Осъществяват гражданско представителство при вземането на управленски решения относно важни социални, икономически, инфраструктурни, здравни, образователни и културни проблеми и формулират предложения за управленски решения.

5. Предоставят експертиза и правят предложения за решаване на проблеми в своята сфера на дейност.

6. Участват в разработването и реализирането на проекти, финансирани от европейски и национални фондове и програми.

7. Осигуряват обратна връзка за степента на удовлетвореност от провежданите регионални политики и от управленските действия на Областният управител и неговата администрация.

8. При необходимост, изпълняват и други оперативни задачи, дейности и инициативи в партньорство с държавните и местните органи на управление.

## **ГЛАВА ТРЕТА**

### **СЪСТАВ НА СЪВЕТИТЕ**

**Чл. 9.** (1) Обществените съвети осъществяват своята дейност в основен разширен състав, като общият брой на регистрираните членове не трябва да надхвърля 35 /тридесет и пет/ члена.

(2) Съставите на обществените съвети и точният брой на техните членове се определят на учредителните събрания с гласуване.

(3) Пленарните заседания на обществените съвети се провеждат с участието на основния състав, като в определени случаи могат да бъдат канени за участие и асоциирани членове от разширения състав, в зависимост от разглежданата тематика.

**Чл. 10.** (1) В основният състав на обществените съвети по право влизат областният управител и неговите заместници, както и другите служители от областната администрация и териториалните звена на държавните органи за управление, по преценка на областния управител.

(2) Подборът на представители на гражданските и бизнес организации се извършва по определена публична процедура, която включва следните етапи:

1. Покана от областният управител за заявяване на участие в обществените съвети на представители на граждански и бизнес организации, която се публикува на Интернет страницата на администрацията и най-малко в един от местните вестници. В поканата може да бъде огласено, че възможност да заявят желание за участие в съветите имат и самостоятелни граждани. В поканата се посочва срок за заявяване на участие.

2. Регистрация в областната администрация на заявките за участие.

За регистрацията се изисква кратка характеристика на съответната организация, както и персонална характеристика на предложените представители. Характеристиката на организацията трябва да съдържа описание на опита ѝ в осъществяването на дейности в обществена полза в подкрепа на развитието на гражданското общество и гражданското участие. Персоналната характеристика трябва да съдържа данни за образователния ценз на представителя, за професионалния му опит и сферите на компетентност, както и мотиви за участие в работата на съвета.

3. Издаване на заповед на областният управител за сформирание на комисия от служители в администрацията, за обработка на заявленията и номинация на организации и граждани за участие в обществените съвети. Комисията се оглавява от главният секретар на администрацията. Комисията определя критерии и изисквания за подбор на участниците.

4. Областната администрация обявява публично списък на предварително подбраните организации и предложените техни представители на Интернет страницата на администрацията.

(3) Областният управител насрочва дата, час и място на провеждане на учредително събрание на съответният обществен съвет. Работната група изпраща лични покани за участие на номинираните представители на гражданските и бизнес организации.

(4) Учредителното събрание се провежда при наличие на кворум и взема решение

за учредяване на обществения съвет с гласуване. Решението се взема с обикновено мнозинство от броя на номинираните представители.

(5) Учредителното събрание взема решение за броя на участниците, поотделно за основния и разширения състав на съвета.

(6) Учредителното събрание прави избор на номинираните представители за членове на основния и разширения състав по предложение на областният управител. Събранието може да реши дали гласуването да се проведе „анблок” или поименно.

**Чл. 11.** За председател на Обществения съвет с обща компетентност по право се избира областният управител, За заместници на председателя по право се избира един от заместник-областните управители и един от утвърдените членове на съвета - представител на гражданска или бизнес организация. Съветът избира свой секретар измежду своите членове. Изборът е с обикновено мнозинство.

**Чл. 12.** Специализираните обществени съвети избират с обикновено мнозинство председател, заместник-председател и секретар измежду своите членове.

**Чл. 13.** Съставите на обществените съвети са **постоянни**, като промени настъпват, когато някой негов член напусне съвета или организацията, която представлява или ако заяви собствено желание за това. Замяната става с внасяне на ново предложение от съответната организация.

**Чл. 14.** Обществените съвети работят на **мандатен принцип** със срок от **2 /две/ години. Два месеца** преди изтичане на мандата на членовете на съответният съвет областният управител отправя покана за нови номинации.

## **ГЛАВА ЧЕТВЪРТА**

### **ОРГАНИЗАЦИЯ НА РАБОТАТА НА СЪВЕТИТЕ**

**Чл. 15.** (1) При извършване на дейността си съветите се подпомагат от определени от областният управител служители от администрацията, .

(2) Служителите:

1. Осигуряват дейността на съветите в информационно, аналитично, административно и техническо отношение;

2. Осигуряват публикуването на необходимата информация за дейността на съветите на Интернет страницата на администрацията;



3. Осигуряват оперативното взаимодействие на съветите с областната администрация и другите териториални органи на изпълнителната власт;
4. Организируют подготовката и провеждането на заседанията на съветите;
5. Подготвят и публикуват резюмета и протоколите от заседанията на съветите;
6. Водят отчетност за становищата и решенията на съветите;
7. Организируют и координируют изпълнението на решенията на съветите и обмена на информация между заинтересованите страни;
8. Съхраняват документацията на съветите;
9. Поддържат актуален списък на съставите на съветите.

**Чл. 16.** (1) Заседанията на обществените съвети са редовни и извънредни.

(2) Заседанията на обществените съвети са открити.

(3) Граждани и представители на граждански организации могат да присъстват на заседанията, да отправят питання, да изразяват становища и да внасят предложения по въпроси от дневния ред.

(4) На заседанията могат да се канят представители на държавни органи, на други граждански организации и експерти по предложение на председателя или на не по-малко от петима от членовете.

(5) Съветите могат да вземат решение за провеждане на закрито заседание или закрита част от заседание въз основа на мотивирано предложение на председателя или на не по-малко от петима от членовете.

**Чл. 17.** (1) Редовните заседания се провеждат по приет от съответния съвет шестмесечен предварителен график. Графикът се публикува на Интернет страницата на администрацията.

(2) Извънредни заседания се провеждат по инициатива на председателя или по искане на не по-малко от петима от членовете на съвета.

**Чл. 18.** (1) Дневният ред, часът и мястото на провеждане на редовните заседания се обявяват на Интернет страница администрацията и се изпращат по електронен път до членовете, най - малко 7 /седем/ работни дни преди заседанието. При извънредни заседания, срокът за обявяване на дневния ред и мястото за провеждане на заседанието е най-малко 2 /два/ дни преди

провеждане на заседанието.

(2) Материалите за редовните заседания се изпращат на членовете по електронен път най-малко 3 /три/ работни дни преди датата на заседанието.

**Чл. 19.** Всеки член може да прави предложения за допълване на дневния ред на редовните заседания в срок до 2 /два/ работни дни преди датата на заседанието.

**Чл. 20.** (1) Членовете на съветите потвърждават участието си в заседанието пред секретаря на съвета не по-късно от 2 два/ работни дни преди провеждането.

(2) В случай че поради обективни причини член на съвета не може да присъства чрез своя представител или неговия заместник на заседание, може да изпрати писмено становище по въпросите от дневния ред. Председателят на съвета представя получените становища в деня на заседанието.

**Чл. 21.** (1) Заседанията на съветите са редовни, ако присъстват повече от половината от членовете.

(2) Решенията се приемат с явно гласуване и с мнозинство повече от половината от присъстващите членове.

**Чл. 22.** Заседанията на съветите се свикват и ръководят от техните председатели.

**Чл. 23.** Председателите на съветите:

1. Насрочват заседанията, определят дневния ред и ръководят заседанията;
2. Подписват протоколите от заседанията;
3. Контролират изпълнението на решенията.

**Чл. 24.** (1) За всяко заседание на обществените съвети се съставя протокол, който се съхранява на електронен и хартиен носител. Допуска се записване с аудиотехнически средства.

(2) Протоколите от заседанията са публични при условията и по реда на Закона за достъп до обществена информация. Същите се публикуват на Интернет страницата на администрацията.

## **ГЛАВА ПЕТА**

### **ПУБЛИЧНОСТ И ОТЧЕТНОСТ**

**Чл. 25.** (1) Информация за статута, съставите, дневния ред и протоколите от заседанията се поддържа на Интернет страницата на областната администрация.

**Чл. 26.** Съветите може да разпространяват информация за работата си и чрез другите комуникационни канали и медии.

**Чл. 27.** Съветите, по свое решение, могат да организират обществени обсъждания по важни въпроси, засягащи развитието на гражданското общество, за приемане на приоритети и стратегии, становища по актуални обществени теми иззаконопроекти..

**Чл. 28.** Съветите съставят в края на всяка календарна година отчети за дейността си, които правят достояние на обществеността.

### **ЗАКЛЮЧИТЕЛНАРАЗПОРЕДБА**

**§ 1.** Правилникът е утвърден със Заповед №.....от .....годинана Областния управител на Област Русе..

### ДОБРИ ПРАКТИКИ ЗА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ

#### ВЪВЕДЕНИЕ

Неправителствените организации и организираното гражданско общество допринасят в най-голяма степен за осъществяването на демокрацията и правата на човека. Неправителствените организации играят основна роля за участието в отвореното демократично общество, като ангажират голям брой хора. Фактът, че много от тези хора са и гласоподаватели, е показателен за взаимно допълващата връзка с представителната демокрация.

Неправителствените организации могат да допринесат със знания и независима експертиза в процес на вземане на решения. Поради това местните и регионалните органи на управление се възползват от опита и компетентността на неправителствените организации при определянето и прилагането на своите политики. Неправителствените организации се ползват с безпрецедентното доверие на своите членове и на обществото да изразяват техните безпокойства, да представляват общите им интереси и да обединяват хората около различни каузи, поради което имат значителен принос в изграждането на политиката.

**Примерите от практиката** за добро взаимодействие между граждани и администрация, извеждат различни **начини на възникване на взаимодействие:**

- По инициатива на неправителствените организации;
- По инициатива на неформална гражданска група;
- По инициатива на местна или централна администрация;
- В резултат на предвидена от закона възможност.

**Практиката откроява най-вече следните причини за взаимодействие:**

- Решаване на **конкретен проблем** в общността;
- Подкрепа от страна на НПО в изпълнението на планираните от местната власт **стратегически инициативи;**
- Осъзната и от двете страни **необходимост от взаимодействие** с цел цялостно развитие на общността;

- Осъзната и от двете страни **необходимост от взаимодействие** за подобряване на благосъстоянието на определена група от граждани;
- Създаване на възможност за подкрепа от страна на местната власт на **развитието на гражданските организации и на граждански инициативи**;
- Създаване на предпоставки за **прозрачени честни изборни представители** на неправителствения сектор в обществени и консултативни органи.

## **ПРИНЦИПИ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ**

За насърчаване на конструктивното сътрудничество е необходимо неправителствените субекти и публичните органи на различни нива да спазват следните **общи принципи**:

### **Участие**

Неправителствените организации събират и предават възгледите на своите членове, потребителски групи и загрижени граждани. Това е принос от основно значение за политическия процес на вземане на решения, който повишава качеството, разбирането и приложимостта в по-далечна перспектива на политическите инициативи. За този принцип е необходимо като предварително условие процесите на участие да са отворени и достъпни, като се основават на съгласувани параметри за участие.

### **Доверие**

Отвореното демократично общество се основава на коректно взаимодействие между участниците и отделните сектори. Въпреки че неправителствените организации и публичните органи имат различни роли, тяхната споделена цел за подобряване на живота на хората може да бъде осъществена по задоволителен начин само ако е основана на **доверие**, което предполага **прозрачност, зачитане и взаимна надеждност**.

### **Отчетност и прозрачност**

Работата за обществените интереси изисква откритост, отговорност, яснота и отчетност от страна на неправителствените организации и на публичните органи. Необходима е прозрачност на всички нива на управление. Това изискване е задължително за управляващите органи, особено в случаите, когато се касае за разходване на публични средства.

## **Независимост**

Неправителствените организации трябва да бъдат признати като свободни и независими организации по отношение на техните цели, решения и дейности. Те притежават правото да действат независимо и да заемат позиции, различниот тези на органите, с които принципно сисътрудничат.

## **ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА УЧАСТИЕ**

**Кодексът на добрите практики за гражданско участие** в процеса на вземанена решения,е изключително ефективен инструмент на Съвета на Европа.. Той очертава възможностите за участие на гражданското общество за постигане на основната цел на гражданското участие и практическата муприложимост.

**В този процес се преплитат две измерения.**

**На първо място** се определят нивата на участие, подредени във възходящ ред - от осигуряването на информация през провеждането на консултации и диалог и накрая до изграждането на партньорство между неправителствени субекти и публичните органи науправление.

**На второ място**, се описват етапитевполитическия процесна вземанена решения, през които преминават публичните органи - от определянето на дневния ред през изпълнение до проследяване ипреформулиране.

## **НИВА НА УЧАСТИЕ**

### **Информация**

Достъпът до информация стои в основата на всички последващи стъпки участието на НПО в процеса на вземане на политически решения. Това е относително ниско ниво на участие, което обикновено се изразява в еднопосочно предоставяне на информация от страна на публичните органи, без да се изисква взаимодействие или участие на субекти от неправителствениясектор.

Информацията е приложима на всеки етап от процеса на вземане на решения.

### **Консултация**

Това е форма на инициатива, при която властите се допитват до гражданските организации за тяхното мнение по определена тема или разработка. Обикновено при консултацията публичните органи информират гражданския секторотносно

актуален проблем и очакват коментари, възгледи и обратна връзка. Инициативата и темите идват от публичните органи. Консултацията е приложима на всяко ниво от процеса на вземане на решения, по-специално при изработване, проследяване и преформулиране.

### **Диалог**

Инициативата за диалога може да бъде поета както от страна на публичните органи, така и от страна на неправителствения сектор. Диалогът може да бъде общ или на сътрудничество.

**Общият диалог** е двупосочно общуване, което се основава на взаимни интереси и потенциално споделени цели за постоянен обмен на възгледи. Диалогът варира от отворени публични изслушвания до специализирани срещи между неправителствения сектор и публичните органи. Дискусията остава с широк диапазон и не е непременно свързана с текущ процес на разработване на политики.

**Диалогът на сътрудничество** се основава на взаимни интереси във връзка с разработването на конкретна политика. Този вид диалог обикновено води до съвместни препоръки, стратегии или промени в законодателството. Диалогът на сътрудничество има повече политическа сила от общия диалог, тъй като обикновено включва чести и редовни общи срещи за очертаване на основни политически стратегии и нерядко води до резултати, приети с общосъгласие.

Диалогът е високо ценен на всички етапи от процеса на вземане на решения и е решаващ за определянето на дневния ред, изработването и преформулирането на политиките.

### **Партньорство**

**Партньорството** предполага споделени отговорности на всеки етап от процеса на вземане на политически решения, от определянето на дневния ред и изработването до решението и изпълнението на инициативите за политики. То е висшата форма на участие.

На това ниво неправителствените организации и публичните органи се обединяват за тясно сътрудничество, като гражданските организации запазват своята независимост и правото си да провеждат кампании и да действат независимо от ситуацията на партньорство. Партньорството може да включва дейността като

възлагане на специфична задача на НПО, например предоставяне на услуги, както и форуми за участие и създаване на нови органи за съвместно вземане на решения, включително за разпределяне на финансови средства.

**Партньорството** може да се прилага на всяко ниво от процеса на вземане на решения и е особено уместно най-вече при етапите на определяне на дневния ред и на изпълнението на решенията.

## **ДОБРИ ПРАКТИКИ И ИНСТРУМЕНТИ**

### **Инструменти за демократично управление**

Редица теоретици разграничават класифицират участието в три категории – **пряко участие на гражданите, граждански контрол и обществен контрол.**

**Прякото участие** включва разписаните в **Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление** инструменти:

- Референдум;
- Гражданска инициатива;
- Общо събрание на населението.

**Гражданският контрол** се осъществява посредством възможностите, които предоставят разпоредбите на **четири закона**:

- Закон за омбудсмана;
- Административно-процесуалния кодекс;
- Закон за отговорността на държавата и общините за нанесени вреди;
- Закон за административните нарушения и наказания

**Общественият контрол** се реализира посредством някои основни човешки права – правото на информация, което кореспондира с медийния контрол, правото на сдружаване и други.

**Различните стратегически документи и институционални механизми за взаимодействие между публичните власти и неправителствения сектор очертават различни модели и добри практики, които могат да влязат в **арсенала на областната администрация** при прилагането на модела за гражданско участие в управлението.**



## **1. Обществени обсъждания**

В нормативната уредба няма еднозначно и категорично определение на **общественото обсъждане**, нито какви цели трябва да преследва, а така също различна степен на подробност се коментират и правилата за провеждането му.

**Ключов фактор** за активното участие на гражданите е внимателната подготовка на обсъжданията. Подготвят се материали с подробна статистическа информация, интерактивна игра, множество брошури и помощни материали за планирането, благодарение на които независими експерти и обикновени граждани се чувстват достатъчно добре подготвени и компетентни да изразяват публично своето мнение. Създадени са правила за публичните консултации и ръководства за водене на обществените дискусии.

## **2. Обществена консултация**

Обществената консултация се провежда с гражданите и юридическите лица в процеса на изработване на нормативен акт с местно значение чрез публикуване на проекта на Интернет страница на администрацията.

**Методите на консултация** се диференцират на активни и пасивни. Като **пасивни методи** се определят публикуването в Интернет, проучвания на общественото мнение, проучвания на бизнеса и различни анкетни проучвания. Като **активни консултациялни методи** се посочват преките интервюта със заинтересованите страни - фокус групи, групи за допитвания до бизнеса, консултативни комисии, публични дебати, отворени дни, изложения, Интернет инструменти.

## **3. Гражданска инициатива**

**Гражданската инициатива** се осъществява чрез подписка, организирана от инициативен комитет на граждани или граждански организации на територията на областта, с която се внася предложение до Областния управител за решаване на въпроси от неговата компетентност.

#### **4. Дискусии и срещи**

Често разни обстоятелства налагат да се провеждат импровизирани дискусии между администрацията и няколко заинтересовани страни - тесни експерти и професионалисти. Тези срещи могат да се използват за събиране на допълнителна информация и професионална експертиза, могат да използват за търсене и постигане на консенсус или компромис със заинтересованите страни, за да свалят напрежението или отклонят вниманието от решение или казус. Използват се и да засвидетелства уважение към професионални общности или изявени личности. Дискусиите и срещите могат да бъдат **спонтанни, старателно планирани, еднократни и многократни.**

#### **Добри практики**

##### **1. Общи принципи и минимални стандарти за провеждането на консултации със заинтересованите страни.**

Идеята е да се разработи такъв документ на областно ниво, който да регламентира определени принципи и стандарти за уеднаквяване на подхода спрямо всички заинтересовани страни и осигуряване на равноправен и равностоен процес при провеждане на обществени консултации и обсъждания. Общите принципи и стандартите са документ, който е правно задължителен, т.е. неспазването на стандартите не води до недействителност на съответния акт, но ориентацията на поведението и отношението трябва да се придържа към спазването им.

##### **В него могат да се позиционират следните принципи:**

- ❖ **Участие** - провеждане на възможно най-широки консултации по възможно най-голям брой различните теми.
- ❖ **Откритост и отчетност** – това осигурява на консултативния процес прозрачност и яснота по редица негови компоненти - какво се консултира, кой и защо участва?. Консултираните трябва открито да заявяват кого представляват и чии интереси защитават.
- ❖ **Ефективност** - консултативният процес трябва да стартира в най-ранната фаза на подготовката на дадено предложение, за да се постигне максимален

ефект от консултациите. Тук трябва да се съобрази и **принципа на** – методите на консултация да са съразмерими с целта.

- ❖ **Последователност** - трябва да бъдат разписани механизми за поддържане на постоянна обратна връзка по изразените мнения, становища и предложения, както и за оценка на съответната консултация.

#### **Минималните стандарти могат да се придържат към:**

- ❖ **Ясно съдържание на консултативния процес**

Според този стандарт трябва да се представи резюме на обхвата и целите на консултацията, както и да се зададат конкретните въпроси, на които се чака отговор. Да се представят детайли за проведени вече конференции и дискусии по темата, както и връзки към свързани документи. Изключително важно е да се опишат и стъпките в консултативния процес, за да може участниците в процеса да знаят какво да очакват.

- ❖ **Определяне на целевите групи**

Ясно да се определят целевите групи и да се потърсят начини да се разберат тяхното мнение по предлаганата политика. При подбора на целевите групи да се ползват критериите и които сме предложили в нашия модел.

- ❖ **Публикуване**

За да се осигури получаване на информация за различните консултативни процеси, да се единен електронен портал (който естествено не може и не трябва да заменя изцяло и традиционните начини за обявяване на началото на консултативни процеси).

- ❖ **Времеви рамки за участие**

Да се определят времеви рамки, които могат да бъдат различни за видовете консултации или за различните консултативни органи.

- ❖ **Потвърждение за получаване и обратна връзка**

Задължението за предоставяне на потвърждение за получаване може да бъде изпълнено с изпращане на индивидуална или колективна електронна поща или посредством качване на мнението на Интернет страницата на администрацията в специално създадена рубрика. Обратната връзка трябва да бъде съпътствана с обяснителни документи обобщаващи процеса и направените предложения.

## **2. Областен младежки съвет**

За успешното включване на младите хора като пълноценни участници в обществения живот, по своя инициатива Областният управител може да учреди **Областен младежки съвет**. Такава практика е в пълно съответствие със Закона за младежта, Националната стратегия за младежта, Европейската харта за участието на младите хора в живота на общините и регионите, Световната програма за действие на младежта.

**Тази добра практика** може да активира младежкото участие в обществения живот и да създаде предпоставки за пълноценна реализация на младите хора. Областният младежки съвет със съдействието на областната администрация може да иницира и да провежда разнообразни дейности, свързани с гражданското образование, обучението, провеждане на работни срещи по различни теми, акции за подобряване на градската среда и други.

## **3. Рамково споразумение за сътрудничество между областната администрация и неправителствените организации.**

Сключването на **рамкови споразумения** между публичните властови органи и неправителствените организации е добра практика прилагана в редица европейски страни. **Рамковото споразумение** е документ, в който се формализират въпросите, от взаимен интерес, по които е постигнато съгласие между представителите на двата субекта и са разписани областите на взаимна подкрепа и сътрудничество.

**Основните ползи** от подписването на такова споразумение, могат да бъдат обобщени, в няколко аспекта:

- ✓ Идентифициране на повече възможности и ползи за местната общност  
/Например: предоставяне на повече социални услуги от страна на неправителствения сектор/;
- ✓ Подпомагане от страна на администрацията на целите и каузите на организациите;

- ✓ Подобрявано на партньорството, чрез засилено и договорирано тясно сътрудничество с регионалната власт;
- ✓ Ефективно използване на външно финансиране;
- ✓ Включване на гражданските организации в регионалното планиране.

**Важна част** от споразумението може да бъде разписването на отделен **механизъм за финансова подкрепа** на неправителствените организации, който да включва изисквания и критерии за провеждането на конкурси за проекти по секторните политики, както и процедури за провеждане и оценка.

#### **4. Бюро за съвети на гражданите**

Създава се по инициатива на Областният управител и получава подкрепа от администрацията, местния бизнес, донорски организации и дарения. В бюрото функционират на ротационен принцип експерти от различни области на обществения живот и предоставят безплатни, конфиденциални, безпристрастни и независими съвети на гражданите, отнасящи се към различни аспекти от техния живот.

Бюрото се организира като **независима благотворителна организация**, но разчита на подкрепата на областния управител, за да може да функционира успешно и устойчиво. Подкрепата може да бъде разширена, като се осигури съвместно участие и на общината.

#### **5. Интернет платформа**

**Интернет платформата**, която може да се изгради към Интернет страницата на администрацията е инструмент за електронно гражданско участие.

**Електронните инструменти** предлагат големи възможности за подобряване на демократичната практика и участие на организираното гражданско общество. Те биха могли да допринесат значително за осигуряването на прозрачност, отговорност и отзивчивост на администрацията, както и да насърчат участието на гражданите,

Това е добро решение за създаване на бърз, лесен, прозрачен и ефективен метод за пряка комуникация и обратна връзка между гражданите и служителите в областната администрация.

**Интернет платформата** работи просто и прозрачно. Всеки гражданин може да публикува въпрос, предложение или сигнал. Към публикациите могат да бъдат добавяни снимки и други прикачени файлове, както и потребителите да се присъединяват към вече съществуваща публикация. Реакцията на институциите по публикациите е следив реално време, като се посочва фазата, в която се намира и нагледно се отброяват дните до изтичането на нормативно определените срокове. Отговорите на институциите са публични и всеки потребител може да ги оцени.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Развитието на взаимоотношенията между областната администрация и неправителствения сектор е от особено значение за постигане на стабилни политически, икономически и социални показатели на общностното развитие. Това са гъвкави отношения и способстват за своевременна реакция от страна на управляващия орган на динамично променящите се потребности и проблеми. Съществува известно недоверие от страна на местните органи на управление към неправителствените организации от местно значение. Не ги приемат за равностойни партньори понеже ги оценяват като малки и неустойчиви.

Успешното разрешаване на този конфликт има само едно решение – **активиране на сътрудничеството**. Търсенето на подходящи форми на сътрудничество, при отсъствието на стабилна практика и окуражаващо законодателство е голямо изпитание и за двете страни. За това е добре в този процес да се ползват добрите международни и национални практики, които вече са показали резултати. Естествено е, че трябва ясна и точна преценка, кои от тях са подходящи за прилагане на съответното управленско и териториално ниво.

**Ние сме подбрали, по наша преценка – най-подходящите практики, но това не означава, че Областната администрация би се ограничала само с предлагания от нас арсенал.**