



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



НАРЪЧНИК за подходи по формулиране на политики на община Джебел

ноември, 2014 г.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Съдържание

1. Въведение.....	3
2. Публични политики	4
2.1. Определение и принципи	4
2.2. Формулиране на местни публични политики.....	5
2.3. Проблеми при формулирането и реализацията на публични политики	10
3. Подходи по формулиране на политики.....	11
3.1. Фази на разработване и прилагане на публични политики.....	11
3.2. Политическа визия и стратегически план.....	13
3.3. Общинският съвет и общинската администрация като генератори на политики	14
3.4. Формиране на местни политики с участие на гражданите.....	24
3.4.1. Участие на гражданите в работата на общинския съвет	24
3.4.2. Стъпки в процеса на формиране на политики в граждански консултативни групи ...	25
3.4.3. Създаване на обществени съвети.....	27
3.4.4. Общински форум.....	28
4. Заключение	29



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие

Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

1. Въведение

С приемането на Конституцията на Република България през 1991 година страната ни тръгна по нов, демократичен път на управление, създадоха се принципно нови възможности за развитието и на местното самоуправление. Конституцията прогласи, че България е парламентарна република с местно самоуправление и че общината е основната административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление. В условия на пазарни икономически отношения и политически плурализъм, започна процес на децентрализация в управлението и финансирането.

Местното самоуправление е правото и реалната възможност за населението на общината да участва в управлението на местната общност, както чрез избраните органи на местната власт - общински съвет и кметове, така и пряко (непосредствено) - чрез референдум, общо събрание и други форми на гражданско участие. Общината е юридическо лице - има население, територия, граници и органи, избрани от населението чрез равни и преки избори, с тайно гласуване. Общината има самостоятелен бюджет и право на общинска собственост, която използва в интерес на териториалната общност.

В процеса на сближаване на българското законодателство с правото на европейската общност, в правната рамка на местното самоуправление намират все по-пълно отражение демократичните достижения, принципите, основните изисквания и директивите на законодателството на Общността. В тази насока особена важност има Европейската харта за местното самоуправление (ратифицирана от Република България със закон, приет на 15 октомври 1995 година). Конституцията на Република България (1991 г.) е основен закон, който определя основните положения на местното самоуправление - община, органи, мандат; регламентира правото на общината да има своя собственост и отделен бюджет. Правната рамка на местното самоуправление в Република България е регламентирана от законите, актовете на Народното събрание, на Президента и на Министерския съвет.

През последните години българската държавна администрация е изправена пред трудно предизвикателство – от една страна фискалните ограничения, резултат от влошената икономическа обстановка, налагат намаляване на разходите за провеждане на публични политики, а от друга търсенето на обществени услуги и подкрепа от държавата нараства. Гражданите имат все по-големи очаквания към институциите, свързани с осигуряване на повече публичен контрол върху тяхната дейност, подобряване качеството на предоставяното обслужване и гарантиране на по-висок стандарт на живот. Постигането на нужния баланс е нелека задача, която изисква мобилизиране на съществуващия граждански, политически и административен потенциал.

Наръчникът за подходи по формулиране на политики на община Джебел е изработен от Риал системс ООД, съгласно Договор от 24.07.2014 г. между община Джебел и Риал системс ООД, по проект "Усъвършенстване на политиките за управление и координация в община Джебел чрез въвеждане на механизми за мониторинг и контрол



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие

Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

на изпълнението им", който се изпълнява по договор №13-13-174/17.04.2014 г. по ОП "Административен капацитет", съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд, приоритетна ос I "Добро управление", подприоритет 1.3 "Ефективна координация и партньорство при разработване и провеждане на политики", бюджетна линия BG051PO002/13/1.3-07.

Общият способ за изработване на наръчника включваше отчитане мненията на гражданите, социалните партньори и всички заинтересовани страни в процеса по изработване на политики, което е сериозен индикатор за успешността на наръчника.

Целта на настоящия Наръчник за подходи по формиране на политики е да допринесе за по-нататъшното усъвършенстване на стандартите по формулирането и изпълнението на политики на общинско ниво, като част от действията, насочени към:

- подобряване на капацитета на органите на местната власт в община Джебел да "боравят" с политики и, по-специално, като усъвършенстват аналитичната база на своите предложения чрез обучение на общинските служители за разработка на нормативна база, институционални решения и финансовото им осигуряване;
- извършване на разчети за разходи и оценка на въздействието на политики;
- усъвършенстване на системата за координация и съсредоточаване на усилията върху оперативната ефективност на общинските структури;
- разработка на процедури за включване на експерти от всички заинтересовани страни – администрация, бизнес и структурите на гражданското общество в процеса на планиране, разработване и изпълнение на политики.

Използването на Наръчника за подходи по формиране на политики на община Джебел ще подпомогне разбирането на процеса на разработване и координация на политики и актове на местно ниво чрез изясняване на технологията на процеса, основните актьори в процеса на формиране и изпълнение на политики, както и начина на включване в процеса на всички заинтересовани страни.

2. Публични политики

2.1. Определение и принципи

Класическото определение за публична политика е, че става въпрос за политика, която се осъществява от държавните служители и органите на власт, които засягат значителен брой хора. Тези действия се изразяват в процеса на изработване и изпълнение на дейности за управление на държавата.

Друго определение на политиката е свързано с т.нар. „принцип на преразпределението”, при който обществени групи се конкурират за ресурсите, които се контролират и разпределят от държавата. Това разбиране за политиката еволюира към принципа на ефективност (задоволяване интересите на всички или на мнозинството от гражданите). Основният метод за ефективността е максимизирането на обществената полза. Интересни са различията между формирането и изпълнението на тази публична политика в САЩ и Европа. Американското разбиране е, че



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие

Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

ефективността в обществена полза се постига чрез организационното развитие на институциите и компетентността на публичните мениджъри. В Европа процесът на формиране и изпълнение на политики се осъществява в съвместното действие на институциите на гражданското общество – власт, бизнес и неправителствен сектор.

В този смисъл, европейската традиция изисква публичната политика да е не само отговорност за изработването и осъществяването на управленски решения от органите на власт, но и система за демократично участие на различни заинтересовани групи и постигане на обща визия чрез процес на съгласуване на интересите на всички заинтересовани страни. В крайна сметка, участието на всички заинтересовани страни в процеса е по-важно от непосредствените политически действия на държавните органи.

Съвременната концепция за публична политика е съвкупност от различни аспекти: арена за борба на политическите актьори за реализация на собствените интереси; съвкупност от институции, формални правила и процедури; форум за обсъждане на политически алтернативи за социално-икономическо развитие; мрежа на институции и заинтересовани групи. Важното за всеки от тези аспекти е разбирането за съвместно управление на всички политически актьори. Системата на публичната политика в Европа изисква за решаването на всяка задача да бъде създадена съответна структура – държавна, бизнес или неправителствена организация или целева работна група.

Ето защо, един от индикаторите за успешно функциониране на гражданското общество е възможността за участие на гражданите във формирането на публичните политики във всички области на обществения живот. За да е възможно това участие е необходимо добре структурирано обществено пространство (както с институциите и начините за тяхното взаимодействие), така и с активни публични актьори (заинтересовани групи, бизнес организации и граждани).

2.2. Формулиране на местни публични политики

Всяка публична власт се стреми, по най-добрия за обществото начин да изработва и прилага ефективни политики за развитие, които да отговарят на съвременните предизвикателствата и да имат реален ефект за обществото и икономиката. Ефективността на изпълнението на политиките в различните сектори на обществения живот – икономика, социална сфера, сигурност, образование и т.н., се определя от механизмите за определяне на приоритетите и разпределението на обществените ресурси, независимо дали това са средства от ЕС, национални средства или средства от други източници. Разработването на политики е висш израз на държавното управление и осигурява от една страна нормалното функциониране на държавата, а от друга – нейното развитие.

Публичната политика представлява система от принципи и насоки за действия, ориентирани към постигането на определени цели с помощта на определени средства и често в рамките на определено време, която се разработва и осъществява от органите на местно самоуправление, разполагащи с политически, законодателни, изпълнителни и финансови правомощия възложени им закон. Публичните политики се разработват под различна форма – концепции, стратегии, планове, наредби и т.н.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие

Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Общинската политика е набор от принципи, въз основа на които се управлява общината и/или отделна сфера (сектор) на обществените отношения на местно ниво чрез определяне на цели и изпълнението на конкретни действия за тяхното постигане.

Разработване на политики е процес, при който въз основа на анализ на състоянието на средата се определят параметрите на желаното състояние (в дългосрочен, средносрочен и краткосрочен план) и целите на планираните действия. Разработването на политики включва изследване и оценка на различни алтернативни решения (сценарии).

Постигането на местните приоритети, изисква наличие на силен управленски и координационен капацитет при формулирането и изпълнението на публичните политики. Процесът на разработване на политики има цикличен характер и се състои в периодично актуализиране на целите в зависимост от динамиката на обществените отношения, икономическите условия, и постигнатите, от прилагането на тези политиките, резултати. В този смисъл управлението е винаги ориентирано към постигане на резултати. Ключовите предпоставки за ефективно управление на развитието са:

- оптимален модел за разпределение на управленските отговорности между общинските органи;
- наличие на единна програмна рамка на публичните политики;
- ефективни механизми и процедури за координация при разработване, финансово осигуряване, изпълнение и оценка на публични политики;
- организационен и експертен капацитет за ефективно управление;
- функциониращи механизми за обществени консултации в процеса на разработване и изпълнение на публични политики;
- адекватни средства за информационно осигуряване на механизмите за координация на публични политики;
- прилагане на съвременни техники за оценка на въздействието на публичните политики, включително в процеса на тяхното разработване и за измерване на резултатите.

За целите на практиката е необходима такава дефиниция на политиката, която да даде възможност за нейното операционализиране. Годишният наръчник за министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетиране определя политиката като виртуална “пътна карта”, израз на стремежите, ценностите, намеренията, ангажиментите и приоритетите на управляващите относно развитието на обществото. Тя е избраният курс на действие, насочващ управленските решения, отнасящи се до живота на хората. Политиката винаги касае важни въпроси и проблеми, които излизат извън функционалните и организационни предели. Тя е комплексен набор от програми, включващи дейности мерки. Политиките се формулират най-общо и са израз на ползи/ефекти, засягащи големи групи/слоеве от обществото.

Отговорностите на общината се свеждат до три основни функции:



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие

Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

- **предоставяне на услуги.** Ролята на общината за предоставяне на услуги е най-традиционната. Тази функция включва дейности като например събиране и извозване на смет, административни функции, поддържане на улици и паркове и др.
- **регулиране.** Втората основна роля е регулирането. Когато съществуват разнообразни интереси, общината трябва да регулира действията на останалите в полза на всички граждани.
- **катализиране.** Последната роля е най-активната роля на общината. Уникалната позиция на общинската управа и дава възможност да поеме отговорността за напредъка на общината и създаване на благоприятни условия за развитие.

Според Закона за местното самоуправление и местната администрация, местното самоуправление се изразява в правото и реалната възможност на гражданите и избраните от тях органи да решават самостоятелно всички въпроси от местно значение, които законът е предоставил в тяхна компетентност в сферата на:

- общинското имущество, общинските предприятия, общинските финанси, данъци и такси, общинската администрация;
- устройството и развитието на територията на общината и на населените места в нея;
- образованието;
- здравеопазването;
- културата;
- благоустрояването и комуналните дейности;
- социалните услуги;
- опазването на околната среда и рационалното използване на природните ресурси;
- поддържането и опазването на културни, исторически и архитектурни паметници;
- развитието на спорта, отдиха и туризма.

Общината има два органа на управление – Общинският съвет и Кметът. **Общинският съвет е органът на местното самоуправление в общината.** Той определя политиката за изграждане и развитие на общината, решава местните проблеми, които не са от изключителна компетентност на други органи, изпълнява и други задачи, възложени му от централната власт. Общинският съвет приема най-важните за общината решения - стратегии, планове, програми, общия план за устройство на територията, общинския бюджет, Наредбата за управлението и разпореждането с общинската собственост, числеността и структурата на общинската администрация и други.

Общинският съвет е **колективен орган** – състои се от общински съветници, избрани пряко от населението. От своя състав той избира председател, който организира дейността на съвет и го представлява пред други институции или организации, без да има властнически правомощия. Вътрешни помощни органи са **постоянните и временните комисии**. Те се формират от общинския съвет и го подпомагат в



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие

Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

осъществяване на неговите правомощия в различни сфери на дейност. За своята организация и дейност **общинският съвет приема правилник**. С него се определя вътрешната структура и функционирането на общинския съвет и неговите комисии, както и взаимодействието му с общинската администрация. **Основната форма на дейност на общинския съвет са заседанията**. Те се свикват от председателя по негова инициатива, по искане на една трета от общинските съветници, по искане на една пета от избирателите на общината, по искане на областния управител. Общинският съвет заседава не по-малко от шест пъти годишно. При осъществяване на своите правомощия **общинският съвет приема правилници, наредби, решения и инструкции по въпроси от местно значение**, които се изпращат на областния управител и на кмета на общината в седемдневен срок. Решенията се приемат с предвиденото в ЗМСМА мнозинство. Актовете, които приема общинският съвет, се довеждат до знанието на населението чрез средствата за масово осведомяване или чрез Интернет. Съветниците поддържат връзка със своите избиратели през целия мандат и се отчитат пред тях за дейността си. Предвидена е **правна възможност за предсрочно прекратяване пълномощията на общински съветник**, който без уважителни причини не участва в работата на съвета в три поредни заседания, или общо в пет заседания през годината. Важно е да се знае, че **общинският съветник не може да бъде уволняван от постоянната му работа по време на мандата**. Държавните органи и стопанските и обществените организации са длъжни да оказват съдействие на общинския съветник, както и да му предоставят сведения и документи, които са му необходими във връзка с дейността му на съветник, освен когато те съставляват класифицирана информация, представляваща държавна или служебна тайна.

Кметът на общината е орган на изпълнителната власт в общината. Той се избира пряко от населението за срок от четири години. Пълномощията му възникват от полагането на предвидената в закона клетва. Пълномощията могат да бъдат прекратени предсрочно по ред и при условия, уредени в закона. При изпълнение на правомощията си кметът се подпомага от заместник-кметове. Кметът осъществява изпълнителната власт и ръководи дейността на общинската администрация. Дейността на кмета по реализиране на правомощията му най-общо може да бъде обособена в две направления. Първото е в изпълнение на решенията на общинския съвет, а второто е в изпълнение на задълженията, които са му възложени със закон или с актове на Министерския съвет. Най-малко **два пъти в годината** кметът се отчита пред общинския съвет за изпълнението на актовете на съвета.

Кметът на общината може да **възлага изпълнението на свои функции на кметовете на райони и кметства**. Той контролира и координира законосъобразността и целесъобразността на тяхната дейност във връзка с изпълнение на възложените им функции. Осъществява контрол по законосъобразността на актовете и действията на кметовете при изпълнение на законово предоставените им правомощия. Той има право да отменя техните актове.

При реализиране на правомощията си кметът на общината издава заповеди. Те могат да бъдат обжалвани пред областния управител и пред съда. Според чл. 45 от



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие

Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

ЗМСМА общинският съвет може да отмени актове на кмета, които са издадени в нарушение на негови решения. От своя страна кметът може да оспори решение на общинския съвет, когато счита, че то противоречи на интересите на общината или нарушава законите. Оспорването на решението пред общинския съвет има отсрочващо действие, т.е. докато общинският съвет не се произнесе по оспореното решение, то не се прилага. Общинският съвет разглежда оспореното решение на следващото заседание и може да го потвърди, като го приеме с мнозинство повече от половината от общия брой на съветниците. Ако общинският съвет потвърди решението си, кметът има две възможности – да го изпълни или да го отнесе пред съда.

Кметът на кметство е орган на изпълнителната власт в кметството. Той се избира пряко от населението за срок от четири години. Кметът на кметство организира провеждането на благоустройствени и комунални мероприятия, отговаря за управлението на определени обекти на общинската собственост, организира охраната на полските имоти, осигурява извършването на административни услуги. Със закон или друг нормативен акт могат да му бъдат възлагани и други функции. При осъществяването на своите правомощия кметът на кметството издава заповеди. Той назначава служителите в общинската администрация на кметството.

При осъществяване на своите правомощия кметът на общината се подпомага от **общинска администрация**, в която работят държавни служители и лица по трудово правоотношение. Общите изисквания към служителите в общинската администрация, статутът на длъжностите, структурата, дисциплинарната отговорност, кариерното израстване, правата и задълженията и т.н. са регламентирани с общите закони. Общинският съвет одобрява общата численост и структурата на общинската администрация по предложение на кмета на общината. Според разпределението на дейностите, които извършва при подпомагане на кмета на общината, администрацията е обща и специализирана. Общата администрация подпомага осъществяването на правомощията на кмета на общината като ръководител на администрацията, създава условия за осъществяване на дейността на специализираната администрация и извършва техническите дейности по административното обслужване на гражданите и фирмите. Специализираната администрация подпомага осъществяването на правомощията на кмета на общината, пряко свързани с неговата компетентност.

Според една от най-разпространените дефиниции за местна политика е, че това е всичко, което местната власт прави или не прави. По смисъла на това определение зад термина се крият действия с различен характер и резултати. Публични политики са едновременно и осигуряването на здравни услуги, и изграждането на депо за битови отпадъци, и организирането на традиционни културни фестивали. Това, което обединява тези действия, е, че зад тях стои легитимната власт. Пак според това определение местна политика е: както регулацията – въвеждането на правила, които ограничават икономическата и индивидуалната свобода, така и дерегулацията – отпадането на тези правила; както въвеждането на дадена такса, така и нейното премахване. Това, което обединява тези противоположни по своето съдържание и ефект



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие

Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

действия, е въздействието върху обществените процеси, насочването им в посока, която обществото чрез институциите на властта е въвело като правилни и необходими.

2.3. Проблеми при формулирането и реализацията на публични политики

В документа „Стратегия за развитие на държавната администрация (2014 - 2020 г.)” са посочени следните проблеми, свързани с формирането и прилагането на публични политики:

- невинаги при създаването на политики те са достатъчно добре консултирани и разработвани в тясно взаимодействие с университетските среди, неправителствени организации, гражданите и предприемачите.
- публикуването на проектите на интернет сайтовете не е достатъчно резултатно. Необходими са активни, целенасочени и добре фокусирани консултации със съответните целеви групи, които да бъдат активно ангажирани в процеса.
- прекалено много енергия се влага за създаване на публични политики, а впоследствие тези усилия се разсейват, което води със себе си слаб акцент върху изпълнението, предимно поради липсата на механизми за персонална ангажираност и отговорност за постигането на резултати, както и реално финансово обвързване чрез програмните бюджети.
- липсва механизъм за финансиране на национални публични политики на местно ниво. По този начин общините не са ангажирани с дейности по изпълнение на националните стратегически документи, а това ограничава възможностите за постигане на целите на национално ниво.
- като цяло липсва информация по конкретните политики и наредби, поради което е необходимо по-ефективно да се използват обществените медии за информиране на обществото.

Моделът на процедурите за координация обхваща всички етапи на управление на развитието:

- Разработване на документи, определящи целите на местните политики;
- Формулиране на мерки за изпълнение на целите на местните политики, ресурсно осигуряване и планиране на изпълнението;
- Управление на изпълнението на планираните мерки;
- Мониторинг и оценка на изпълнението на местните политики;
- Обществени консултации в различните етапи на процеса на управление.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие

Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

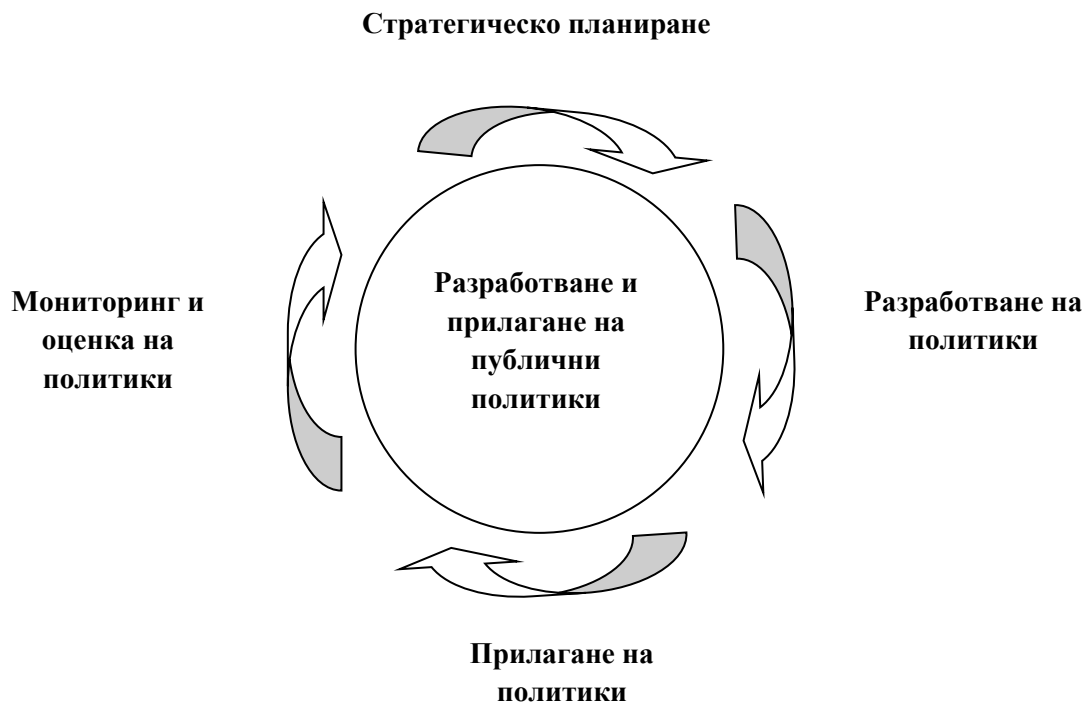
3. Подходи по формулиране на политики

3.1. Фази на разработване и прилагане на публични политики

Формирането на политики, стратегическото планиране и координация са част от цикличен процес, чрез който една идея се трансформира в политическа визия, а тази визия – в публични политики и действия, които да доведат до резултати, т.е. до желаните промени в реалния свят. Чрез цикъла на разработване на политики се описва как местната власт управлява и осъществява процеса в интерес на населението на общината с цел подобряване на местното развитие. Цикълът на разработване на публични политики се състои от четири фази:

1. вникване в проблема = стратегическо планиране
2. формулиране на решения = разработване на политики
3. осъществяване на решенията и проверка на прилагането = прилагане и мониторинг
4. оценка успеха на процеса = оценка

Схематично, този цикличен процес може да бъде описан, както следва:



Разработването на политики се определя като:

- избор на метод на действие измежду различни алтернативи и в контекста на дадени условия, чрез който да се насочват и определят настоящите и бъдещите решения;



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

- генерален цялостен план, който обхваща общите цели и приемливите процедури на компетентните органи на местната власт.

Елементи от процеса на разработването на политики са: оценката на въздействието, координацията – вътрешна и междуведомствена, и обществените консултации.

Оценката на въздействието е анализът, чрез който се извършва теоретична оценка и, при възможност, симулиране на прогнозните икономически, финансови, социални, екологични, демографски и други последици от прилагането на една политика за местната общност.

Координацията включва всички действия, насочени към установяване и разрешаване на различията в целите, становищата и мненията на органите на местната власт и органите на централната власт, като се отчитат евентуалните възражения и интересите на всички заинтересовани страни. **Обществени консултации** са действията, насочени към установяване и отчитане на интересите и мненията на заинтересованите страни извън местната и централната власт (професионални и бизнес организации, неправителствени организации и др.). Това може да бъде процес, осъществяван по официален път чрез искане на становище или мнение от консултативен орган, както и система от неформални срещи или дискуссионни форуми с участието на структурите на гражданското общество.

Четирите измерения на цикъла трябва да бъдат анализирани в съществуващия контекст на три нива:

- политическа среда и нужда от координация;
- структура на общинския съвет и общинската администрация, както и правилата за тяхната работа;
- по-широк обществен контекст и нужда от консултации.

Всяко едно от тези измерения има своя собствена относителна значимост в предложения модел на цикъла на разработване на политики, така че нито едно от тях не трябва да бъде пренебрегвано.

Цикличният модел за разработване на политики предполага, че в процеса на планиране, разработване и прилагане на публични политики лицата, ангажирани с “правене” на политики, рядко започват от нулата и че по-скоро участват в един непрекъснат цикъл на (пре)оценка, анализ, разработване и прилагане, като началните импулси могат да произтичат от различни източници в различни моменти. Често процесът се основава на данни или информация, получени по време на прилагането, мониторинга или последващата оценка на минали политики или актове.

Това означава, че аналитичният капацитет трябва да бъде системно усъвършенстван, за да се обосновават обективно и изчерпателно вариантите, измежду които органите за управление на общината следва да направи точния избор в подходящия момент. За да се постигне максимална ефективност на процеса, заинтересованите страни следва:



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие

Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

1. да познават всички елементи, които ще осигурят съвместимост спрямо съвкупността от политически ангажименти на общинското ръководство (познаване на съответното законодателство и практика, разбиране на становищата на другите заинтересовани страни, способност за разработване на системи за прилагане);
2. да разбират контекста, в който те и публичните политики трябва да работят (това означава разбиране на начините, по които структурите, процесите и културата на организациите могат да повлияят на разработването на политики;
3. познаване на приоритетите и начините, по които политиките водят до практически резултати);
4. да разбират, че прилагането на политиките и законодателството може да допринесе за успеха или неуспеха им, като има опасност да се проявят несъответствия между намерения и действителност;
5. да получават в процеса на мониторинг и оценка на една политика данни и информация и да набелязват своевременно нуждата от преоценка или разработване на нова политика.

3.2. Политическа визия и стратегически план

Публичните политики се планират, разработват и прилагат чрез различни концепции, програми и стратегии, закони, както и чрез изготвяните и приемани от органите на местната власт подзаконовни нормативни актове. Очевидна е ключовата роля в процеса на планиране, разработване и прилагане на публичните политики на местно ниво на механизма на взаимодействие между общинския съвет, общинския кмет и общинската администрация.

Основните характеристики на стратегическото планиране и управление са:

- способност за разработване на ясна визия за стратегическите цели и приоритети, които трябва да бъдат постигнати;
- способност за трансформиране на първоначалната визия в структуриран план за действие.

В този контекст, визията може да приеме формата на Документ за политиката (Policy Paper). Такъв документ на местно ниво е например, Програмата на Кмета на община Джебел за управление за срока на мандата 2007-2011г. Следваща стъпка на процеса е преминаването от визия към структуриран проект на план за действие. Планът за действие има следната структура:

- кратко и ясно описание на предлаганата политика;
- представяне на мотивите за промяна в политиката;
- определяне на заинтересованите страни;
- описание на очакваните резултати;
- набор от дейности/мерки за постигане на резултатите;
- необходими ресурси;
- график за изпълнение.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Разработването на местни политики като част от цикъла на публичните политики се състои в преобразуването на проекта на план за действие в окончателни документи по политиките и съответните актове.

Обичайната и ефективна практика за осъществяването на това преобразуване е **създаването на целева работна група**. Тази работна група отговаря за успешното изпълнение на проекта съгласно неговото задание. По време на процеса на разработване на политиките паралелно се развиват четири основни дейности, допринасящи за оформяне на предложенията за окончателния вариант на политиките и законодателните актове, които следва да бъдат приети и прилагани. Тези дейности са:

- оценката на ресурсите, които трябва да бъдат насочени към разработката и осигуряването на устойчивост на политиките;
- процесът на координация, който е елемент на вътрешната организация за всяка местна власт;
- обществени консултации, в съответствие с идентификацията на всички заинтересовани страни със специфичните им роли;
- разширена оценка на въздействието, често базирана на резултатите от предварителната оценка, извършена във фазата на стратегическото планиране.

Работната група има задачата да разисква резултатите от дейностите, да преценява възможните алтернативи и да въвежда резултатите, по които е постигнат консенсус, в работните документи до изпълнение на конкретната политика. Работната група има също задължението да оцени и гарантира нужните ресурси за разработката и за реализирането на политиката или акта (административна и финансова осъществимост), както и за тяхното приложение (административна и финансова устойчивост).

Накрая, след завършване на окончателния проект за нова политика или акт, работната група има задължението да изработи техническото задание за прилагането ѝ, в съответствие със закона, да поиска от съответния отдел на общината да направи оценка на необходимите ресурси.

Разбира се, формирането на целева работна група има само спомагателен характер. Основната тежест по формулирането и изпълнението на политики се пада на общинската администрация и общинския съвет.

3.3. Общинският съвет и общинската администрация като генератори на политики

Общинският съвет е органът на местното самоуправление, който с решенията си дава рамката в която трябва да се развиват действията на администрацията за постигане на основните цели на местното самоуправление. Освен това чрез подходящо използвана система за контрол упражнява контрол върху действията на администрацията с намеренията те да бъдат съобразени с решенията му, с политическите програми на представените в него партии и не на последно място с реалните потребности на гражданите от общината.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие

Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Мандатът за участие в общинския съвет е избран. Независимо от често оспорваният начин за избор (чрез пропорционални листи) практиката показва че е необходимо да бъдат представен по-широк кръг от граждани в органа, който определя насоките за развитие на общината. Фактически членовете на общинския съвет получават кредит на доверие от определени групи от гражданите да представляват интересите им по време на четиригодишния мандат на управление. По време на този мандат това доверие не само трябва да се съхрани, но и разшири сред гражданите на общината.

Възможно ли е това да стане обаче ако този орган на местното самоуправление самостоятелно действа и усъвършенства своята работа без да се съобразява с идеите, възможностите и стремежите на другия съставен орган на местното самоуправление - изпълнителната власт (администрацията)? Вероятно да. Но с цената на какво? Практическите наблюдения показват, че доверието не се свързва поотделно към поведението на тези органи на местното самоуправление.

Гражданите следят и оценяват резултатите от техните съвместни действия. И това е обяснимо. Общината и нейните дейности представлява организирана система за управление. Както всяка система от този род тя изисква добра координация и полезна интеграция на усилията, за да разчита на добри резултати и полезно присъствие в пространството на организирани системи или общности. Ако се възприеме, че общинския съвет представлява планиращия орган на това управление, то е изключено пространството, в което съществува системата, да оценява само неговата дейност независимо от тази на останалите осъществяващи другите функции на системата.

В този смисъл местното самоуправление, независимо от специфичността си като организирана система за управление, не би могла да претендира за по-различно отношение от страна на общността като цяло. Ето защо общински съвет, който извършва качествено своята работа, но не намира пътища за интегриране на усилията си с тези на общинската администрация, няма шанс да има принос в съхраняване или разширение на доверието ако не се съобразява с този модел на поведение на всички организирани системи за управление, стремящи се към ефективност.

Следва, че чистото придържане към нормативно определените взаимодействия на общинския съвет и общинската администрация в съвместната им дейност не е от най-желаното поведение в контекста на управлението на организирани системи. Добрата общинска администрация и добрия общински съвет без стремеж за интегриране на усилията за постигане на целите на местното самоуправление - отговорно и обърнато към гражданството управление - не гарантира съхраняване и разширяване на доверието, дадено в кредит от гражданите в началото на мандата му. По-голяма е вероятността, на непретендиращите за такава оценка общинска администрация и общински съвет, но намерили начини за интегриране на усилията си, да постигнат значителни по-добри резултати в тази насока.

За интеграция на усилията обаче трябва да се има предвид, че е необходимо взаимно разбиране от двата органа на местното самоуправление. Не бива обаче да се смята, че



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие

Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

инициативата в това отношение е приоритет на някои от тях. В реда на тези мисли няма да е излишно тя да бъде проявена от общинския съвет. Затова обаче все пак е необходимо той да се постарее да формулира поне за себе си онези стъпки които би трябвало да направи от своя страна и тези които би искал от страна на общинската администрация, за да предизвика преговори и намери точките за компромиси и усилия за постигане на синхрон в действията на местното самоуправление като цяло. Ето една възможна схема на дейностите на двата органа на общината, представяща стъпките, които са отворени и биха могли да бъдат допълвани.

<i>От страна на Общинския съвет</i>	<i>От страна на общинската администрация</i>
Ориентация към принципен проблемно - ориентиран контрол	Стремеж към максимална прозрачност
Стремеж към по-задълбочено изучаване дейността и организационно - управленската структура на общинската администрация с цел изграждане на уважение към отделите, служителите и усилията им.	Изграждане на уважение към представителите на всички политически партии, представени в общинския съвет
Засилване на връзките с обществеността с цел изработване на реална картина за потребностите и последствията от вземането на решения	Отзивчивост към исканията на общинските съветници за информация и избягване на оценъчните реакции за коректността на формулирането им.

Така предложената схема е общоприета по отношение на управленското схващане за поставяне на основата за интегрирани действия на двата органа на местното самоуправление, за да се подобри ефективността от работата им и за формиране на успешни политики. Тя не отрича възможността от възникването на конфликтни ситуации, нуждаещи се от конкретни компромисни стъпки в резултат на преговори. Но ако се използва нейната добронамереност за поведение е напълно възможно да постигне исканото от системата за управление интегриране на действията им за съхраняване и развиване на доверието към местната власт като цяло.

Общинският съвет определя цялостната насока на работата на общинското управление, или неговата мисия, в т.ч. целта, обхвата и философията на това управление. Въпреки водещата роля на общинския съвет в изпълнението на тази отговорност, кметът със своя опит и знания помага за вземането на обосновани решения.

Общинският съвет приема политика за да осъществи мисията на местното управление посредством следните функции: съставяне на бюджет, капитални вложения (инфраструктура), разработване на програми, планиране на развитието на общината и разработването на нормативни актове, регулиращи живота в общината и дейността на общинското управление. Въпреки че отговорността за приемането на бюджети, планове и наредби принадлежи на общинския съвет, кметът и общинската администрация участват активно в провеждането на технически проучвания и прогнози и в анализа на



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие

Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

алтернативните решения. Ето защо можем да кажем, че тези решения за избор на политика са всъщност споделени отговорности.

Много често гражданите оценяват действията на управлението не само по това какво е направено, а и как е направено. Следователно, въпреки че общинската администрация, ръководена от кмета, реализира решенията на общинския съвет, съветниците имат отношение към начина, по който се реализират тези решения, т.е. към администрацията и управлението. Например, след като вземе решение за построяването на нов спортен комплекс и заделя за целта бюджетни средства, общинският съвет със сигурност ще продължи да проявява интерес към състоянието и експлоатацията на готовото съоръжение.

Идеята, че съществува строга дихотомия или разграничение между определянето на политиката (законодателна власт) и администрацията (изпълнителна власт), т.е. избраният орган определя политиката, а администрацията я провежда, като никоя от двете власти не се намесва във функциите на другата - не е нито вярна, нито осъществима. Вярно е, че изпълнителният орган (кмет, ключови фигури в администрацията) имат опит и подготовка и познават из основи общината с нейната управленска дейност, което помага на общинския съвет при определянето на политиката. От друга страна, когато гражданин се оплаче пред общински съветник от качеството на обслужването или от отношението на служител, това не може да се приеме за административен въпрос, който няма отношение към общинския съвет.

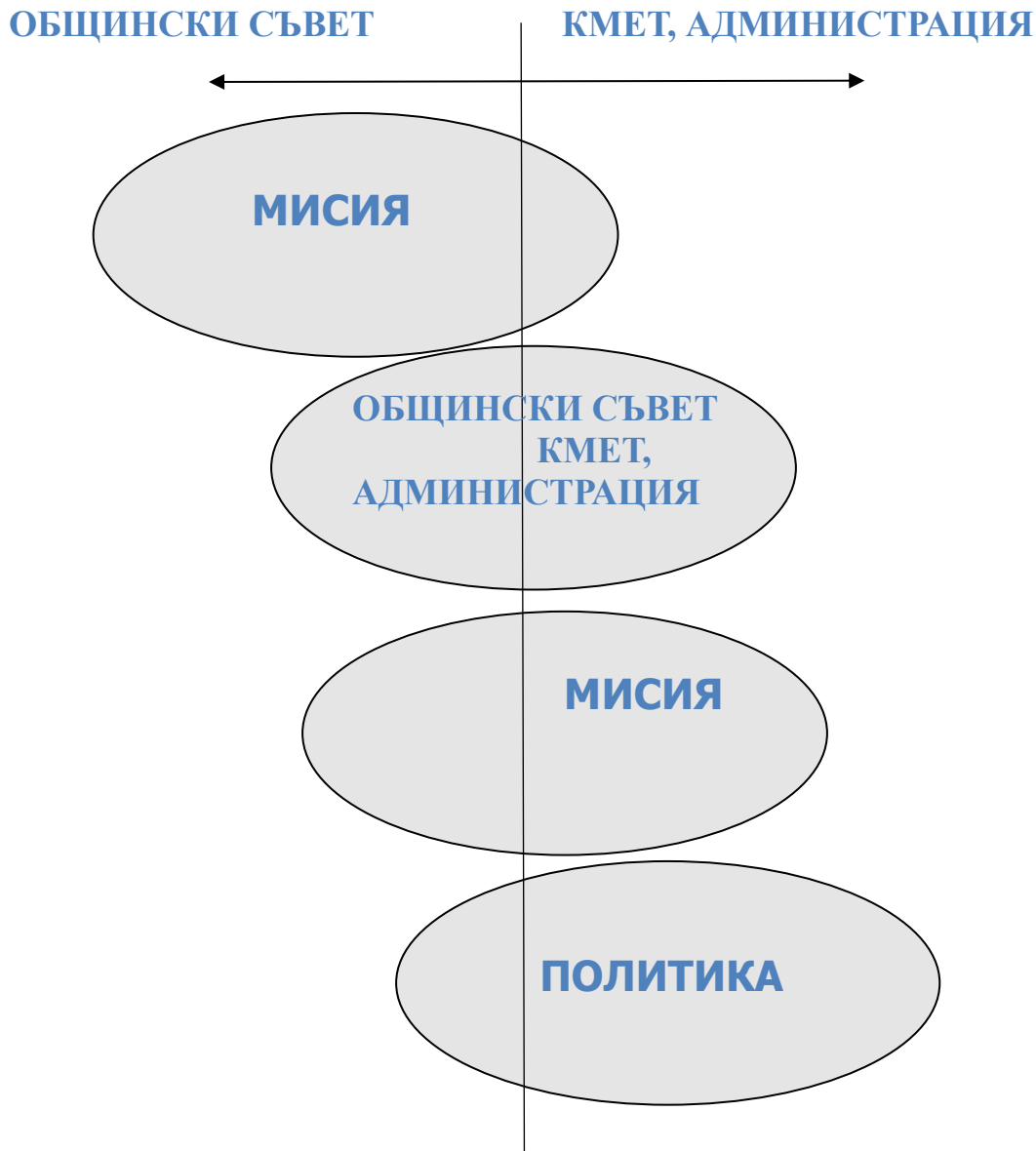
Практиката на общинското управление показва, че не съществува строга разграничителна линия между законодателната и изпълнителната власт. Кметът и администрацията на общината участват наравно с общинския съвет, както в определянето на политиката, така и в нейното прилагане; те трябва да се съобразяват и с разнообразните интереси на гражданите и с управляващия орган, а процесът на взимане на решения предполага примиряването на различни гледни точки.

Общинският съвет отговаря на най-високо равнище за определяне на цялостната насока или **мисията** на общинското управление, включително неговата цел, обхват и философия. Въпреки, че това е предимно роля на общинския съвет, кметът може да допринесе към това със своите познания или опит и по този начин да повиши възможностите на съвета при приемането на добре обмислени решения и варианти.

Както може да се установи, описаният по-горе процес на управление предполага партньорство на всяко едно ниво, като общинския съвет поема по-голямата част от отговорността, правомощията и инициативата свързани с мисията, докато администрацията поема по-голямата част от отговорностите по отношение на **изпълнението**, а двете страни заедно споделят в голяма степен отговорността по отношение на **политиката и администрацията**. На практика пропорционалното разделение и балансът на тези отговорности варират в различните общини и се определят в голяма степен от личните взаимоотношения, ориентацията на общността, правната уредба, вътрешните и външни политически сили. Съгласието между



общинския съвет и общинската администрация по въпроса къде точно да се установи този баланс представлява съществен елемент на добрите взаимоотношения и трябва да бъде често подлагано на проверка за да се гарантира, че всички служители приемат този баланс и го разбират. Това взаимодействие води до споделена отговорност при формиране на публичните политики, тяхното администриране и изпълнение. Схематично, принципите на процеса са както следва:



Следващата схема представя тази логика на примера на общинската политика по отношение на политиката, свързана с регистрацията на кучетата на територията на общината:



ОБЩНСКИ СЪВЕТ

КМЕТ, АДМИНИСТРАЦИЯ



Важно значение за способността на общинските органи да формулира публични политики има структурирането на видовете постоянни комисии в общинския съвет и начина на тяхното функциониране. Правилното използване на съветите и комисиите в местното самоуправление е едно от най-ефикасните възможни средства за разработване и провеждане на политика, за получаване на подкрепа от страна на избирателите и за осигуряване на прозрачно и отчитащо интересите на най-широки слоеве на обществото местно самоуправление. Ефективното използване на тези органи на местните управи води до изключително ценни положителни резултати.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Комисиите на общинския съвет:

- осигуряват възможността за по-ефективно и по-широко влияние върху дейности, които са частична отговорност на общината, например икономическото развитие;
- също така осигуряват едно по-открито и гъвкаво управление, което да се занимава с нормативните документи, политиката и различните дейности;
- комисиите често създават възможност да се проучват сложни и предизвикващи противоречия проблеми в обстановка, която е не така напрегната като тази на официалните събрания и заседания;
- осигуряват контрол за честното и стриктно изпълнение на законите от служителите на общината;
- засилват прозрачността на управлението и участието на гражданите;
- деполитизират комисиите и съветите, насърчавайки компромиса и консенсуса.

Въпреки цялата потенциална полза от прилагането на една такава система, успехът ще зависи основно от ангажираността и усилията на кмета и на общинския съвет. Има няколко общи характеристики на комисиите и съветите, които следва да се взимат под внимание, за да може дейността им да бъде успешна.

Постоянните комисии се създават от общинския съвет, за да подпомагат работата на съвета и да развиват сред членовете му знания и опит в рамките на неголяма група хора, които могат впоследствие да предадат своите знания и опит на целия съвет. Решението за състава на постоянните комисии се взема от общинския съвет.

Основната цел на общинските комисии е да бъдат форум, на който конкретните въпроси, свързани с дейността на комисията, могат да се поставят, проучват и обсъждат, след което да се подготвят за представяне на целия съвет за взимане на окончателно решение. Поради това съветникът, назначен за член на комисията, трябва да бъде много добре запознат с проблемите, намиращи се в кръга на отговорностите на дадена комисия. Членовете на комисията могат да предлагат промени във вече съществуващите или в разработването на нови нормативни документи, те могат да получават предложения от страна на местните органи на властта, както и от най-широки слоеве на обществеността. Въз основа на тези предложения и последващото им обсъждане се подготвят окончателните предложения за общинския съвет.

Въпреки че функциите и задълженията на комисиите могат да се различават в зависимост от големината и особеностите на общината, списъкът на най-разпространените постоянни комисии в общинските съвети в България представлява следното:

- по бюджета и финансите
- по териториалната структура и градоустройството
- по науката и образованието
- по културата, религията и спорта



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

- по здравеопазването, социалното осигуряване, заетостта
- по общинската собственост
- по опазването на околната среда
- по общинските и битови дейности, обществения транспорт и комуникациите
- по благоустройството.

От друга страна, комисиите могат да бъдат групирани в следните категории:

За разработване и провеждане на политика

Към тази категория се отнася всеки обществен съвет или комисия, основната цел на които е да разработва или преразглежда политиката на общината и да препоръчва промени или нововъведения в политиката ѝ. Фактически, всички комисии на общинския съвет се занимават с разработване и провеждане на политика, тъй като техните решения се оформят като официални доклади до органа като цяло и имат силата на нормативен документ, защото обикновено докладите се приемат чрез гласуване на официалните заседания на обществения съвет.

Но съветите също така могат да се определят като органи за разработване и провеждане на политика. Когато кметът или общинският съвет им делегира правомощия да разработят план или програма, краен резултат от тяхната дейност е препоръка за възприемане и провеждане на определена политика. Може би най-широко разпространени органи от този тип са обществените съвети по планиране. Обикновено те отговарят за разработването и даването на препоръки на общината по най-различни въпроси, свързани с планирането, включително с общия устройствен план на общината и общинския план за развитие. Друг един пример за съвет, разработващ и провеждащ определена политика, е съвета по туризма, който може да бъде и регулативен съвет.

Регулативни комисии

Регулативните комисии отговарят основно за контролирането и регулирането на конкретна дейност, влизаща в юрисдикцията на общината. Най-добре известни може би са комисиите по регулационните планове, които одобряват или отхвърлят планове за строителство на територията на общината въз основа на законите за регулация на строителството и устройствения план на града. Подобна е дейността и на сродния с тях по дейност обществен съвет - за разрешаване на строителство, регламентираща материалите и методите, използвани в строителството.

Апелативни комисии и съвети

Друга важна функция на комисиите и съветите е осигуряването на възможност за изслушване на жалби. Във всяка програма, ръководена от общински служители, винаги ще има изключения от правилата. Понякога ще се появява необходимост да се предвидят отклонения от обичайните изисквания. Една комисия или съвет от граждани, работеща като апелативен орган, извежда тези съображения извън политическата сфера и осигурява на гражданите възможността да се обърнат за помощ към орган, състоящ се от хора като тях, ако те сметнат, че подадената молба не е била разгледана правилно от отдела, отговарящ за даден проблем.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Съвети за подкрепа

Съветите за подкрепа обикновено се създават целево, за да се насърчи подкрепата на важна инициатива на общината, например, изграждането на нов парк или на пътна мрежа. Тъй като такива проекти често изискват допълнителни средства, важно е да се осигури подкрепата на гражданите. Няма по-добър начин да се направи това, отколкото да се осигури тази подкрепа чрез съвет, състоящ се от ентузиазирани поддръжници на начинанието.

От институционална гледна точка, съветите за подкрепа обикновено се формират с цел заинтересуваните граждани да се събират редовно и да обсъждат дадения приоритет на общината. Един добър пример е съвет на поддръжници на музеи, ботанически градини и зоопаркове, общински оркестри и театри, както и най-различни други културни и образователни обекти или инициативи, включително и тези, свързани с културния отход, които общината смята за важни или необходими. Такива съвети могат да играят подкрепяща роля при предлагане на политика, събиране на средства от частни източници за проектите и привличане на гражданите към по-активно участие в конкретни дейности.

Почетни съвети

Почетните съвети са един добър начин да се признаят заслугите и да се изрази благодарност на гражданите за техните усилия и да им се даде възможност да участват в дейности, които преди са били тяхно професионално задължение. Тези съвети също така позволяват ценният опит на бившите членове да се използва официално. Почетните обществени съвети обикновено се учредяват официално и са съвещателни по своя характер, но те реално служат на една полезна цел, тъй като гражданите получават признание за своите усилия.

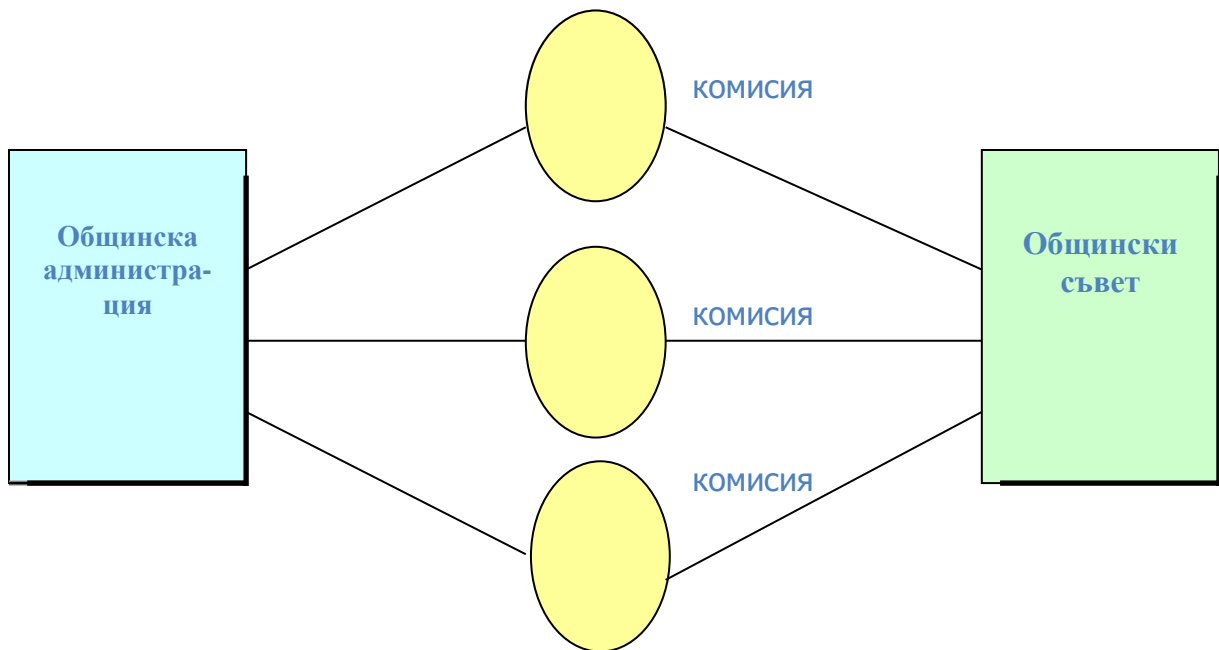
Експертни съвети, учредени с нормативни документи

Един сроден вид съвети, работещи в много общини, са експертните съвети. Като най-разпространен начин за използване на тази форма може би трябва да се посочат архитектурата или благоустройството.

Според друга класификация, комисиите могат да бъдат определени като комисия-транслатор или комисия-генератор на решения.

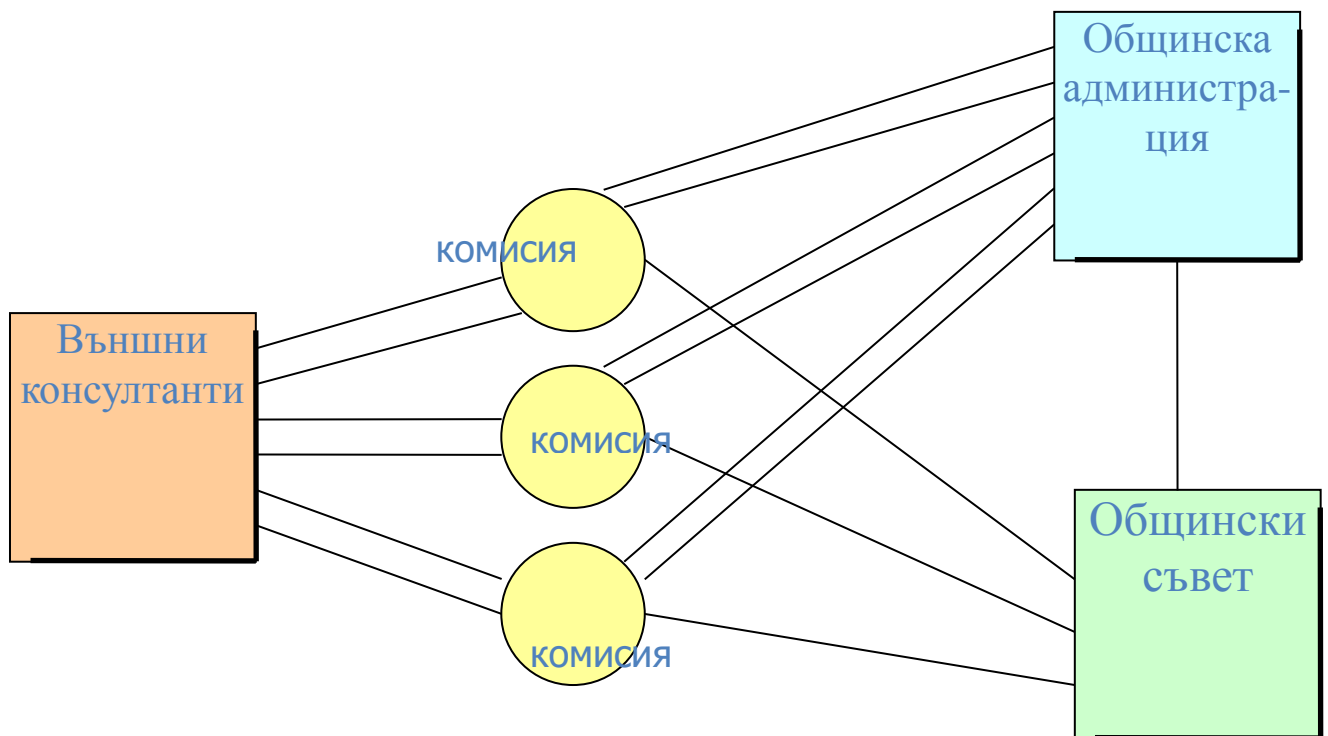
Комисии-транслатори

На следващата схема е даден пример за такъв вид комисия. В този случай, комисиите са само една връзка между кмета и общинската администрация, и общинския съвет.



Комисии – Генератори

Този вид комисии са насочени да разработват политики и да предлагат свои решения, като поддържат постоянна връзка с външни експерти и отчитат потребностите на гражданите на общината. Схемата на комисии-генератори е дадена по-долу.





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Кои са насоките, по които общинският съвет може да работи, за да постигне поставените цели в процеса на ефективно формиране на политики? Най-общо, възможните действия са както следва:

- да провежда срещи с администрацията извън службата;
- да разработи стандартизирани механизми и процедури за отчетност;
- да определи критерии и цели, които трябва да бъдат постигнати от кмета и администрацията и да следи за напредъка в тази посока;
- да даде ясни указания, да определи приоритетите и да ги представи на кмета и администрацията;
- да взема решения и да се придържа към тях;
- да определи най-важните решения, които трябва да се вземат, и да ги взема своевременно;
- да осигури необходимото съдействие и ресурси за администрацията при изпълнението на решенията на общинския съвет.

От друга страна, тези отношения не са еднопосочна улица. Общинският съвет има определени очаквания от кмета и администрацията и трябва да се погрижи за тяхното изпълнение. Какво може и трябва да очаква общинският съвет от кмета и от администрацията?

- своевременна информация
- информиране за постигнатото и за потенциалните проблеми
- професионален опит и знания в съответствие със заеманата длъжност
- реалистични прогнози и разчети за ресурсите, които са необходими за изпълнение на конкретните програми, проекти и цели на съвета
- периодична и точна актуализация на състоянието на общинските финанси, дейности и програми

3.4. Формиране на местни политики с участие на гражданите

3.4.1. Участие на гражданите в работата на общинския съвет

Всеки общински съвет се стреми да даде на гражданите си възможността да изложат коментарите си в регламентираното за това време на редовните му заседания, както и да изкажат мнението си по време на заседанията на постоянните комисии, в условията на равнопоставеност и уважение.

Презентациите се правят от общинската администрация, но тъй като общинският съвет желае да изслушва и гражданите, нерядко тези презентации са кратки и общинският съвет се въздържа от коментари и въпроси, докато не чуе мнението на гражданите. За да постигне тази цел, общинският съвет налага определени процедурни правила за своите обсъждания, които са описани по-долу:

Публичните обсъждания на точки от дневния ред на съвета протичат по следния ред:

- Презентация от страна на общинската администрация;



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

- Коментари, изявления или презентации от представители на гражданите;
- Въпроси от страна на общински съветници;
- Дискусия на общинския съвет, по време на която председателят може да предложи за включване на обсъждания въпрос в някой бъдещ план за действие, да отнесе въпроса до някоя постоянна комисия или временно да отмени действащия регламент и постави въпроса за гласуване.

Председателят може да определи часови лимит на публичното обсъждане по един или по всички въпроси, ако няма възражения от съветниците. Ако такива има, публичното обсъждане може да продължи единствено по предложение на общинския съвет. Не се налага предложение от председателя на съвета за закриване на публичното обсъждане.

Презентациите на общинската администрация се изслушват в съответствие с утвърдената политика на съвета. Позволява се представянето на кратки, сбити резюмета, предназначени за информация и разяснение на гражданите. Ако преди публичното обсъждане е била предоставена писмена информация, то по време на провеждането му се представя само нейно резюме и/или нова информация.

На вносителя се предоставя разумно достатъчно време, за да може добре да изложи тематиката. Общинските съветници задават въпроси след като изслушат коментарите на гражданите. Всеки съветник има правото да помоли вносителя да отговори на конкретни въпроси, зададени от гражданите, след като се изслушат всички граждански коментари.

Всеки говорител има право да говори от свое име или от името на група или организация. Председателят на общинския съвет определя продължителността на изказванията, освен ако съветниците не гласуват други условия.

Забранени са дебатите. Всички коментари се отнасят до общинския съвет като единен орган. Проявява се почителност. Това включва уважение от страна на аудиторията, персонала и съвета към говорителя, и подобно отношение от страна на говорителя към останалите. Говорителите предоставят писмените си изявления и/или коментари при определено за целта лице от администрацията.

Говорителите от името на организирана група подават до определено за целта лице от администрацията, копие от решението на тази група, упълномощаващо ги да направят презентация.

3.4.2. Стъпки в процеса на формиране на политики в граждански консултативни групи

Общинският съвет изисква от гражданската консултативна група нейните препоръки след като тя е имала време да научи колкото е възможно повече по дадения проблем и да прецени различните му решения. Когато общинският съвет помоли групата да



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

направи своите препоръки, той го прави с очакването, че групата ще обмисли кое най-добре отразява интересите на гласоподавателите и общината.

Първа стъпка: Ясно определете настоящата задача. Поискано ли е от гражданската консултативна група да оцени съществуващата линия на действие или да даде препоръки за нова линия на действие? Направете списък на въпросите, по които трябва да бъдат дадени препоръки.

Втора стъпка: Проведете проучване на въпросите, които са били идентифицирани от общинския съвет, общинската администрация или от членове на гражданската консултативна група по време на обсъждането на проблема. Съберете колкото е възможно повече информация от възможно най-много източници. Някои от ресурсите може да включват преподаватели в университети; НПО, което работи по темата; общински служители или Интернет. Осигурете информация за всички членове на гражданската консултативна група. Обсъдете я задълбочено на срещите и разберете как може да бъде променена тя, за да послужи в съответната ситуация.

Трета стъпка: Формулирайте алтернативните линии на действие, които да обсъдите. Помнете, че линията на действие трябва да съответства на целите поставени пред общината като цяло; трябва да е практична и да може да се приложи в общината.

Четвърта стъпка: Подберете препоръки за линията на действие сред предложените алтернативи. И тъй като това може да доведе до несъгласие сред членовете на групата, председателят на групата трябва да е запознат с начините за разрешаване на конфликти.

Пета стъпка: Подгответе в писмен вид препоръките за линията на действие. Когато пише препоръките, групата трябва да избере стил, подходящ за тяхната публика, цел и ситуация. Започнете с описание на препоръката; след препоръката трябва да следва резюме - защо е избрана точно тя. Завършете с подкрепяща информация. По долу следват няколко съвета, които трябва да помните при писането на препоръки:

- Използвайте чист и ясен език
- Въздържайте се от използването на технически жаргон
- Избягвайте излишните думи
- Използвайте таблици и схеми, които могат да помогнат за обяснението на препоръката
- Бъдете кратки

Шеста стъпка: Представете препоръките за линията на действие. Линията на действие винаги трябва да се представя в писмена форма. Много често общинският съвет иска да бъде представен устен доклад. Когато се представят препоръките за линията на действие устно, представете цялата препоръка. Обобщете накратко причините поради които гражданската консултативна група препоръчва тази линия на действие и бъдете готови да обсъждате всеки факт, който подкрепя тази препоръка. Когато се изнася устен доклад е необходимо да се представят единствено съгласуваната препоръка и да



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

не се влага лично мнение. Групата може да бъде запитана и защо е отхвърлила конкретна алтернативна линия на действие.

Предоставете на публиката копия от препоръките за линията на действие, както и подкрепящи материали.

Когато групата представи препоръките си, тя е приключила своята работа. Независимо колко е способна или заинтересована една гражданска консултативна група, тя се разпуска, когато изпълни възложената ѝ задача.

3.4.3. Създаване на обществени съвети

Съществуват множество проблеми за участието на гражданите в процеса на формулиране на политики на местно ниво. Ето някои от тях:

- липса на култура на гражданска активност, която се изразява в неспособност за ясно идентифициране на значими проблеми, които засягат местната общност;
- структурите на гражданското общество нямат капацитет да предизвикват гражданска реакция в отговор на възникнали обществени проблеми;
- трудно е коалирането на граждани и неправителствени организации около значими за местната общност проблеми;
- съществуват проблеми да се идентифицират държавните и общински институции, отговорни за решаването на конкретните проблеми. Най-масовия случай е не липсата на такава институция, а наличието на множество институции, които не могат да решат коя точно е отговорна.

Една от добрите практики за участието на граждани във формулирането на политики на местно ниво е създаването на обществени съвети. Общественият съвет е сдружение на общността, която се изгражда по инициатива на гражданите и която осъществява дейността си на доброволен принцип. Сформира се по секторен признак, съобразно конкретните потребности на местната общност. Общественият съвет има консултативни функции и оказва съдействие на местната власт при формирането и реализирането на нейната политика по различни въпроси от местно естество. Тази форма на сдружаване обикновено е отворена за участие на широк кръг организации и граждани.

Обикновено, общественият съвет възниква по инициатива на гражданите и по-рядко по предложение на местната. Някои от обществените съвети са регламентирани с различни закони, като: закон за социалното подпомагане, закон за туризма, закон за насърчаване на заетостта, закона за народната просвета, закона за закрила и развитие на културата и др. В тези случаи учредяването им обикновено става по предложение на Кмета и с решение на Общинския съвет. Законът за местното самоуправление и местната администрация също дава възможност на общините да инициират създаването на обществени съвети с различен предмет на дейност, без това да е регламентирано изрично в някой от останалите закони или подзаконовни нормативни актове.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие

Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Други съвети обаче възникват по инициатива на граждани, неправителствени организации или представители на общински институции и дейността им не е свързана с цитираните закони, а е в отговор на възникнали местни потребности или проблеми. Учредяването им става на общо събрание, на което приемат и основните цели и приоритети в работата си.

В общия случай, обществените съвети се учредяват с решение на общинския съвет, в подкрепа на съответна постоянна комисия към общинския съвет. В състава на обществения съвет влизат НПО, граждани, представители на общинската администрация, представители на децентрализираните служби на централната власт на местно ниво, общински съветници. В процеса на своето функциониране, обществените съвети изготвят свой план за действие по конкретната публична политика. Заседанията на обществения съвет са поне веднъж месечно. На тези заседания се разглеждат общински наредби, стратегически документи, търсят се решения на проблемите, попадащи в сферата на конкретната публична политика.

3.4.4. Общински форум

Общинският форум е публична дискусия на граждани за обсъждане на местно ниво на важни въпроси от общ интерес. Заседанията на форума се провеждат в определен формат чрез поредица от сесии, докато се достигне до решаване на дискутираните проблеми, изработване и одобряване с консенсус на препоръки за бъдещи действия. Препоръките се отправят към конкретни власти и институции, участващи или не участващи в Общинския форум.

Продължителността на един форум обикновено е между една година и година и половина с 10-12 сесии в един кръг от дискусии. От 40% до 60% от участниците му са редовни участници. Като публичен процес, включващ и медиите, форумът достига до цялата общност. С други думи, той е мащабно събитие, което изисква да бъде организирано и ръководено по професионален начин. Структурата на форума се използва в страните от Западна Европа, а ключовите му характеристики се базират на богат опит, натрупан при прилагането му в най-разнообразни ситуации.

На първата сесия на форума участниците обсъждат и приемат свой модел на поведение, за да се структурират задълженията и правата на всички страни, а също и да се подпомогне модераторът в трудната му задача да фасилитира процеса. Силата на един форум определено се състои в свойството му да генерира новости. Той е инструмент за развитието на идеи сред групи от хора, които обикновено не влизат в диалог и не си взаимодействат за намирането на общи решения. Форумът е арена за създаване на нови партньорства и начинания между участниците, които могат да се развиват и да продължават извън рамките на продължителността на форума.

Всеки форум включва и взаимодейства с местната администрация и служи за инструмент в помощ на формулиране на общински публични политики. Форумът има консултативни функции и няма правомощия да взема решения подобно на общински



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие

Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

съвет. Форумът функционира на основата на консенсус като се търсят решения от взаимна полза за всички обществени групи.

Форумът предполага участниците да са жители на съответната община или да имат важни социално-икономически взаимоотношения с общината. Без значение какъв е техният статут и социална и политическа принадлежност, участниците са равнопоставени като всеки един член на форума има право да се изкаже и да изрази своето мнение. Специфична характеристика на подхода, използван във форума, е че по време на сесиите участниците са разположени в групи по обособени работни маси, например:

- Администрация
- Неправителствени организации
- Млади хора
- Предприемачи
- Общински съвет
- Граждани

Работните маси представляват конкретните социално-икономически позиции на своите членове. Организирането на участниците около отделни работни маси може значително да повиши ефективността на дискусиите на форума. Това позволява на участниците да тълкуват индивидуалните изказвания в контекста на групата, тъй като винаги става ясно от коя гледна точка изхожда всяко изразено мнение. Разделението на групи дава възможност на председателстващия да изисква консолидирана позиция от конкретна работна маса по даден въпрос. Групите са много важно средство за структуриране и консолидиране на дискусиите. Тъй като помагат за илюстрирането на позициите в социално-икономически контекст, групите формират база за компромис и сътрудничество по въпросите, свързани с формулиране на политики.

4. Заключение

Разгледаните подходи за формиране на политики в община Джебел изискват да се въведе **по-висок стандарт при разработването на стратегически документи**, за да се избегне припокриването между тях и да се осигури кохерентност на политиките.

Необходимо е да се наложат изисквания за **съответствие с европейските политики** - да са с ясно дефинирани проблеми, както и за извършване на непрекъснат мониторинг на съществуващите документи за постигане на целите.

Друга важна задача е да се подкрепи **повишаването на капацитета на служителите** на общинско ниво при разработването и прилагането на политики и координирането на тяхното изпълнение. Към момента, съществуващата структура на администрацията е предпоставка за достигане на необходимите нива на ефективност – налице е голям брой квалифицирани специалисти. Това обаче, което трябва да бъде направено е подобряване на организационното развитие, с цел структурите да бъдат консолидирани



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

в синхрон с прилаганите политики. Наложително е да се преразгледа съществуващата структура на администрацията и установеното разпределение на правомощия вътре в общинската администрация, както и между администрацията и общинския съвет. По този начин ще бъде завършен процесът на оптимизиране на функциите по формулиране на политики в министерствата. При изграждането на новите модели на структуриране и подобряване функциите по формиране на политики ще бъдат използвани и възможностите на новите технологии.

Важна роля в процеса играе и диалога с гражданите. Той трябва да протича и през техните сдружения – **организациите от неправителствения сектор**. Неправителствените организации могат и следва да са партньор на управлението във всички ключови фази на управлението: формулиране на политики, изпълнение на политики, мониторинг и контрол на изпълнението. Гражданските организации трябва да бъдат привлечени като партньор при осъществяването на мониторинг и оценка на качеството на административното обслужване.

Ключов партньор на управлението в диалога му с гражданите, получаването на обратна връзка и възможност за реакция и намеса при отстраняването и предотвратяването на проблеми, са **средствата за масово осведомяване**. Те са ключът към демокрацията и незаменим фактор и помощник при реализиране на доброто управление и осъществяване на обществения контрол върху дейността на държавната администрация. Необходимо е осигуряване на съдействие от страна на администрацията за повишаването на професионалната подготвеност и информираността на средствата за масово осведомяване, за гарантирането на тяхната свобода, независимост и плюрализъм.

Несъмнено важен фактор за доброто управление е **интензивната и ефективна комуникация** между администрацията, гражданското общество и медиите. Общата цел е да се развие устойчива система за диалог, обратна връзка и постоянна комуникация с гражданите, техните организации и медиите.