

**СВЕТИНА,
А НЕ СЯНКА
ВЪРХУ ПРАВАТА
НА ЧОВЕКА**



**ОМБУДСМАН
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

НАРЪЧНИК

ЗА ПРИЛАГАНЕ ПРИНЦИПИТЕ НА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ



Европейски съюз



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



ОПАК. Експерти в действие

София • февруари 2009

СЪДЪРЖАНИЕ

Уводни думи	4
Какво означава местно управление?	6
Какво е добро управление?	7
От управление към добро управление	7
Ролята на омбудсмана за прилагане на принципите на добро управление	10
Принципи на добро управление	12
Общи бележки	12
Принципите на добро управление в международната и националните практики	14
12 принципа на добро управление (Стратегията от Валенсия)	16
Сравнение между досега прилаганите в България принципи на добро управление и Стратегията от Валенсия.	18
Основни характеристики и практическо приложение на 12-те принципа на добро управление на местно ниво (според Декларацията от Валенсия)	20
Принцип 1. Честни избори, представителност и обществено участие в изборите, участие на гражданите в управлението	20
Принцип 2. Отзивчивост на администрацията	40
Принцип 3. Ефикасност и ефективност	48
Принцип 4. Откритост и прозрачност	59
Принцип 5. Върховенство на закона	67
Принцип 6. Етично поведение	70
Принцип 7. Компетентност и капацитет	76
Принцип 8. Иновации и отвореност за промени	81
Принцип 9. Устойчивост и дългосрочна ориентация	87
Принцип 10. Стабилно финансово управление	93
Принцип 11. Човешки права, културно разнообразие и социално единство	102
Принцип 12. Отчетност	112

УВОДНИ думи

Целта на този малък наръчник е да очертае не само съдържанието на принципите на добро управление на местно ниво, но и да посочи добри практики по тяхното приложение от органите на местната власт.

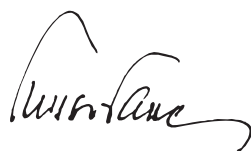
Демократичното управление има една основна цел – да повишава качеството на живот на хората. Затова основна задача на публичната власт на централно и местно ниво е с дейността си да отговаря в максимална степен на справедливите очаквания на гражданите, да защита техните права и широкия обществен интерес. Непрекъснато трябва да се модернизира управлението и администрацията и да се скъси неоправ-



дано голямата дистанция между органите на властта и гражданите. Административното обслужване на бизнеса и на отделния човек трябва да е бързо, справедливо и законосъобразно.

Всичко това с още по-голяма сила се отнася до местните власти, защото те са призвани да бъдат най-близо конкретните проблеми и до всекидневния живот на местните общности. Тъкмо това е смисълът на т.нар. „принцип на субсидиарност“, който има основополагащо значение за управлението в Европейския съюз и неговите държави-членки – политиките да се формират и провеждат децентрализирано, при това от органите и администрациите, които са най-близо до проблемите на гражданите. Когато местните органи управляват добре обществеността е активна и ангажирана; повишава се доверието към общинската управа, общинския съвет и общинската администрация; публичните ресурси се ползват по-добре и се постигат по-добри резултати. Доброто управление е гаранция, че всяка местна власт може да се справи с многобройните си сложни задължения ефективно, в най-добрия интерес на общността и то по прозрачен, отговорен и справедлив начин.

Задълженията на публичната власт към гражданите надхвърлят изискванията на конкретните нормативни разпоредби. Тя трябва да е гъвкава, да се приспособява към променящите се потребности и изисквания на съвременния икономически и социален живот, и най-вече към растящите нужди на гражданите. Но над всичко стои ангажимента на местните органи на властта да осигуряват спазването на основните човешки права, при това без каквато и да е дискриминация.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'L. J. J. J.', written in a cursive style.

Какво означава МЕСТНО УПРАВЛЕНИЕ?

Има множество определения на понятието „управление“, като най-обобщеното е: процес на вземане на решения и тяхното прилагане. Този наръчник е посветен на управлението на местно ниво – т.е. на процеса на приемане на решения от общинския, подпомогнат от общинската администрация, която впоследствие прилага тези решения. Тук се включва и взаимодействието на местната власт с гражданите и техните организации.

Анализът на управлението обикновено се фокусира върху формалните и неформалните участници, ангажирани във вземането на решения и тяхното прилагане от формални и неформални структури, на които е възложено това.

Местната управа е един от участниците в управлението на местно ниво. Други участници могат да бъдат: а) в селските райони - влиятелни земеделци и животновъди, техни сдружения, граждански организации, изследователски институти, религиозни лидери, финансови институции, политически партии и др.; б) в градските райони участниците в управленския процес могат да бъдат още повече, като един от тях обикновено за местните медии и бизнеса.

РЕГИОНАЛНА СРЕЩА

НА ТЕМА:

“ПРАВТА НА
ГРАЖДАНИТЕ,
ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ
И МЕСТНАТА ВЛАСТ



ГИНЬО ГАНЕВ И БОЖИДАР ЙОТОВ, кмет на Русе,
подписват Протокол за прилагането на принципите
за добро управление В община Русе, 22.11.2007 г.

- з) Гаранции за гражданското участие в процеса на вземане на решения.
- д) Равни възможности и приобщаване.
- е) Политика на съгласието и баланса на интереси в обществото.

През последните години, главно отвъд океана – в САЩ, в политическата практика се заговори и за още един принцип на доброто управление от „ново поколение“, който гласи – добро е онова управление, което инвестира в хората.

В Хартата за основните права на Европейския съюз (чл. 41) като едно от основните права на всеки европейския гражданин се прогласява правото на добро управление и добра администрация. Това право не бива да се свежда само до идеята за добро административно обслужване, каквато тенденция има в Европейския съюз и в приетия от Европейския парламент Кодекс за добро поведение на администрацията.

Всъщност, доброто управление надгражда разбирането за управлението, като административна технология и е израз на желанието да се отговори на новите изисквания на времето, които стават все по-разнообразни и все повече разширяват модела на традиционното управление. Доброто управление винаги следва да се разглежда в контекста на демократичното управление. Гражданите днес няма да бъдат удовлетворени само от констатацията, че органите на управление действат съобразно законите, а не своеволно. Те изискват от държавата не само законосъобразни действия, но и висока степен на прозрачност, отговорност и качество на решенията. Хората искат да бъдат сигурни, че всички релевантни фактори са били взети под внимание.

Доброто управление е характеристика на местната власт, при която се знаят и се разбират ролите на всички участници – кмет, общински съвет, общинска администрация, отношенията се градят на уважение, лидерството се подкрепя, общностите се ангажират, търси се консенсус, ценя се прозрачността, почтеността и организационната култура се изграждат на всички нива.

Доброто управление зависи от прозрачността, отчетността и равенството в подходите, които са отзивчиви към нуждите на хората. То се състои от механизми, процеси и институции, чрез които

Какво е ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ?

1. От управление към добро управление.

Терминът „добро управление“ започва да се употребява първоначално в областта на политиката на устойчиво развитие, за да се обозначи разбирането, че публичните институции трябва да вземат своите решения, да управляват обществените ресурси и да гарантират човешките права без да допускат злоупотреби и корупция и като съблюдават върховенството на закона. С тази философия международните финансови институции, като Международния валутен фонд и Световната банка, още през 80-те години на XX век започват да обвързват своите помощи и заеми към развиващите се държави с изисквания за гарантиране на добро управление.

Основните *критерии за добро управление*, са изведени в редица документи и актове на Съвета на Европа, Европейския съюз, ООН и международните финансови институции:

- а) Върховенство на закона и на правата на човека.
- б) Прозрачност и ефикасност в работата на администрацията на всички нива.
- в) Отчетност на държавните и общинските органи.

гражданите могат да формулират и защитават своите интереси, да упражняват своите права, да изпълняват своите задължения.

Принципите на добро управление следва да са основа за работата на местната власт във всичките ѝ проявления и роли:

- Планиране и мониторинг на управленските политики: Местната власт определя посоката на развитие на общината чрез дългосрочно планиране. Примерите за това са общинските планове за развитие, стратегиите за развитие в различни области (социална, туризъм и др.), и др. Дефинирането на визията и осигуряването на постигането ѝ посредством оценка на работата са едни от най-важните роли на местната власт;
- Законотворчество и правоприлагане: В областите, в които местната власт има правомощия, общинският съвет създава местната нормативна уредба, която е задължителна на територията на общината (наредби и решения). Наред с това, местната власт се ръководи от националното законодателство, в което са предвидени конкретни ангажменти за местните органи в повече от 200 закона и други актове.
- Развитие на политиките: развитието и прилагането на политиките в различни сфери са ключови функции на местните власти;
- Представителство: общинските съветници представляват избирателите на местно ниво по всички въпроси от техен интерес;
- Застъпничество: местните власти застъпват интересите на жителите на общината пред останалите нива на управление;
- Предоставяне на услуги: местните власти са длъжни да осигуряват предоставянето на качествени административни услуги на гражданите и бизнеса.

Важно е публичните служители, ангажирани в местната власт да определят какво значи за тях доброто управление, да правят мониторинг и оценка на постигнатото:

1. Принципите на добро управление следва да станат приоритет на общинската администрация и общинския съвет.



ГИНЬО ГАНЕВ, омбудсман на Република България

предприема проверки по собствена инициатива, без да чака жалби или сигнали от граждани.

Омбудсманът е длъжен да следи за спазването на цялата палитра права и свободи на гражданите, прогласени на конституционно ниво. И точно поради това само оценката на административното обслужване не е достатъчна. Това показва и анализът на различните видове права (граждански, политически, социални, икономически и пр.). Например, т.нар. комуникационни права – правото да се търси и разпространява информация, свободата на изразяване, достъпа до обществена информация и пр. Те няма да бъдат гарантирани ефективно, ако омбудсманът следи само за спазването на установените процедури и срокове за предоставяне на информация от публичните институции в конкретни индивидуални случаи, базирайки своята преценка на нормативисткото разбиране за добро управление. Негова задача е и да упражнява граждански контрол за това доколко начинът на функциониране на публичната администрация гарантира и зачита тези права - като преценява, например, дали е гарантирана прозрачността при подготовката на проекти за актове; дали съществуват механизми за гражданско участие и за оценка на въздействието на нормативните актове и пр. Същото се отнася до останалите категории права. Друга илюстрация на този подход - ако едно община е приела стратеги, например за по-пълно гарантиране на правата на хората с увреждания, то дълг на омбудсмана е да пита защо тази стратегия не се изпълнява или се изпълнява лошо.

За да прави такава по-широка оценка на дейността на администрацията, омбудсманът трябва да има система от критерии, които надхвърлят критериите за добро административно обслужване. Административната услуга, която гражданинът получава е само едно звено от отношенията „гражданин-администрация“. Омбудсманът е призван да брани правата на гражданите и в процеса на подготовка на вземането на решения от администрацията, и при тяхното изпълнение.

2. Периодично общината следва да се самооценява и сравнява с другите за степен на прилагане принципите на добро управление.
3. Общинска администрация и общински съвет следва да въвеждат нови практики.
4. Медиите, бизнесът и НПО да станат партньори в прилагането, мониторирането и оценката на прилагането на принципите.
5. Подход за оценка на резултатите следва да бъде убеждението, че управлението е измеримо по зададени критерии.
6. Гражданите и бизнесът имат право да изискват добро управление и спазване на основните си права.

2. Ролята на омбудсмана за прилагането на принципите на добро управление.

Ролята на омбудсманът в цяла Европа, независимо от националните специфики, може да се определи, като: застъпничество за правата и свободите на гражданите, когато те се нарушават или даже само застрашават от публичната администрация. Погледната от друг зрителен ъгъл тази роля може да бъде описана и така: осъществяване на граждански контрол върху публичната администрация и застъпничество за преодоляване на конфликти между гражданите и администрацията.

Омбудсманът прави своята преценка за поведението на органите на властта, в т.ч. на местните органи не само на базата на състоянието на административното обслужване. Защото даден административен акт или действие на органите на властта от формално гледище може да спазва закона, а същевременно правата на гражданите да бъдат накърнени. От друга страна – омбудсманът се застъпва не само при индивидуални случаи на нарушения, а и когато констатира практики, които застрашават правата и придобиват характер на явления. Не е задължително тези практики да нарушават конкретно правата на отделния гражданин или на цели групи. Достатъчно е да се създава само риск за потенциални нарушения; да се застрашават правата и свободите, без да се е стигнало до конкретен индивидуален казус. И в това е големият смисъл на правото на омбудсмана да

ПРИНЦИПИ на доброто управление

1. Общи бележки

В по-новите философски речници „принцип“ се определя като основа, първоначало, водеща идея. В логически смисъл принципът е централно понятие, фундамент на системата, който представлява обобщение и разпространяване на дадено състояние върху всички явления в областта, от която е абстрахиран даденият принцип. Най-общото определение на принципа се съдържа в неговата изначалност, принципът като обективна реалност и като една от формите на научното познание, като правило за осъществяването на процеса на познание. Принципът е свързан с практическото познание и проверява хода на явленията в практиката.

В областта на публичната администрация се прилагат не само правни, но и философски, етични, икономически и политически принципи. Много от тях не са включени в понятийния апарат на правото.

Принципите на добро управление се проявяват като задължително условие за развитието и жизнеспособността на обществото. Прилагането им е необходимо за успеха на обществото, за постигането на целите на развитието и на просперитет, на гражданите – за да

се чувстват удовлетворени.

Местното самоуправление, както и останалите нива на публична власт в България все още не са достигнали онази степен на съвременно развитие и отговорност по отношение на гражданите, което бихме желали да срещаме в ежедневието си. Както администрацията не е приела за своя същност служенето на обществения/гражданския интерес, така и гражданите все още не са достатъчно отговорни към задълженията си и не познават и не защитават правата си. Като парадокс, доказващ това твърдение, бе необходимостта от законопроект, внесен в средата на декември 2008 г. от министъра на държавната администрация и административната реформа в МС, с който се предлага замяна на термините „молба“ и „жалба“ с думите „заявление“ и „сигнал“ в 86 действащи закона.

В световен мащаб обсъждането и прилагането на принципите на добро управление в публичната администрация започва през 80-те години на двайсети век. Това най-общо се постига чрез прилагане на принципите на икономическата ефективност в публичния сектор. Държавата, в частност публичната организация, трябва да се прояви в качеството на добър собственик, управляващ ефективно публичната собственост чрез принципите на стратегическото управление. Като приоритет започва да се разглежда прилагането на мениджърски техники на икономическо управление, отчитащи доколко и как разходите отговарят на постигнатите резултати. При това неефективността в публичния сектор не може да бъде излекувана с традиционните методи на политическото ръководство и е наложително да бъде въведена цялостна система, в която ефективното действие се оценява от гледна точка на разходите и се наказва не-икономическото поведение.

Проблематиката на доброто управление и съответстващите примери на поведение на служителите в публичната администрация са тясно свързани с цялостния стремеж на демократичните страни към повишаване на качеството на публичната власт на всички нива, модернизирването на публичната власт, с прилагането на стратегическото управление и с критериите за оценка на качеството на публичния сектор.

2. Принципите на добро управление в международната и националната практика.

Понастоящем няма единна класификация на принципите на добро управление.

Програмата за развитие на ООН (ПРООН), например, приема девет принципа за добро управление:

- гражданско участие
- върховенство на закона
- прозрачност
- отзивчивост
- ориентация към консенсус
- равенство
- ефективност и ефикасност
- отчетност
- стратегическо виждане

Европейската комисия определя принципите на доброто управление на Съюза чрез своята Бяла книга (European Governance – A White Paper) на 25.07.2001 г. с COM (2001) 428 final, наличен на нейния сайт. За основни (на европейските институции) Бялата книга определя пет принципа: откритост; гражданско участие; отчетност; ефективност; кохерентност. Приложението на тези пет принципа укрепва тези на пропорционалността и на субсидиарността в Съюза.

Както се посочи по-горе, в Хартата на основните права на ЕС, като основно право на гражданите на ЕС е прогласено правото на добро управление (чл. 41). Наред с това, на 6 септември 2001 г. Европейският парламент по инициатива на Европейския омбудсман прие резолюция, с която одобри Европейски кодекс за добро поведение на администрацията, който институциите и органите на Европейския Съюз, както и техните администрации и служители са длъжни да спазват в отношенията си с гражданите. В този кодекс за „лошо управление“ (maladministration) се определя това, при което публичният орган „не действа съгласно правилото или принципа, който е определящ за него“. Обикновено става дума за злоупотреба със служебно положение, излишно забавяне във времето, дискриминация, неизпълнение на за-



ГИНЬО ГАНЕВ И РОСИЦА ТОТКОВА,
директор в администрацията на омбудсмана

дължения, непредоставяне или отказ за предоставяне на информация, процедурни грешки, незаинтересованост, липса на прозрачност и др.

Във Великобритания са приети шест основни принципа на доброто управление:

- фокусиране върху целите на властта и върху резултатите за общността – гражданите, ползвателите на услуги, и създаване и прилагане на визия за местната територия;
- ръководителите и служителите работят съвместно за постигане на обща цел при ясно дефинирани функции и роли;
- подкрепа за ценностите на властта и проявяване на ценностите на доброто управление чрез поведение;
- Вземане на информирани и прозрачни решения, които се подлагат на ефективен анализ и управление на риска;
- развитие на капацитета и способностите на служителите да са ефективни и осигуряване на същия капацитет от страна на ръководителите;
- Въвличане на представители на местната общност и други заинтересовани страни за постигане на строга отчетност.

Чешкият омбудсман дефинира през 2006 г. десет принципа за добро управление:

- Спазване на законността
- Безпристрастност
- Навременност
- Предвидимост
- Убедителност
- Премемерност
- Взаимодействие
- Отговорност
- Отвореност
- Отзивчивост

В България са приети „Стратегия за модернизирание на държавната администрация - от присъединяване към интегриране“, приета с Ре-

шение на Министерския съвет № 465 от 09.07.2002 г.; „Стратегия за модернизирание на държавната администрация - от присъединяване към интегриране 2003-2006“, приета с Решение на Министерския съвет № 671 от 24.09.2003 г.; „Бяла книга за постиженията и предизвикателствата пред българската държавна администрация в ЕС 2005“. Принципите, които са изведени в тези документи са осем:

- Законност
- Отговорност, надеждност и предсказуемост
- Откритост и прозрачност
- Отчетност
- Ефективност
- Ефикасност (продуктивност)
- Сътрудничество (партньорство)
- Кохерентност

3. Дванадесет принципа на доброто управление (Стратегия от Валенсия)

Приемането на Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво от европейските министри, отговарящи за местното и регионално управление, на срещата във Валенсия на 15-16 октомври 2007 г. (15-та сесия на Конференция на европейските министри, отговорни за местното и регионално управление) потвържда ключовата роля, която се определя на предоставянето на добро местно и регионално управление.

Стратегията си поставя следните три непосредствени цели:

- Гражданите да бъдат поставени в центъра на всички демократични институции и процеси;
- Местните власти постоянно да подобряват своето управление, в съответствие с посочените в нея 12 принципа;
- Държавите (или регионалните власти - в зависимост от институционалната структура на съответната държава) да създават и утвърждават институционални предпоставки относно подобряване на местното управление, основавайки се на вече съществуващите си ангажименти в съответствие с Европейската хар-

та за местно самоуправление и други стандарти на Съвета на Европа.

Принципите за добро управление на местно ниво съгласно **Стратеги-ята за иновации и добро управление на местно ниво (2007)** са:

- **Честно провеждане, представителност и общественото участие по време на избори** - да се осигурят реални възможности за всички граждани да упражняват правото си на глас по въпроси от обществен интерес;
- **Отзивчивост** - да се осигури непрекъснато във времето посрещане на нуждите и законно обосноваване на очакванията на гражданите от страна на местните власти;
- **Ефикасност и ефективност** - да се гарантира постигане на целите чрез оптимално използване на наличните ресурси;
- **Откритост и прозрачност** - да се осигурява обществен достъп до информация и да се улеснява разбирането за това, как се решават общественно значимите въпроси;
- **Върховенство на закона** - да се гарантира честност, безпристрастност и предсказуемост;
- **Етично поведение** - да се гарантира, че общественият интерес е поставен над личните интереси;
- **Компетентност и капацитет** - да се гарантира, че местните представители на населението, както и назначаемите служители са в състояние да изпълняват своите задължения;
- **Иновации и отвореност за промени** - да се гарантира, че се извлича практическа полза от въвеждането на нови решения и добри практики;
- **Устойчивост и дългосрочна ориентация** - да се взимат под внимание интересите на бъдещите поколения;
- **Стабилно финансово управление** - да се гарантира целенасочено и продуктивно използване на обществените фондове;
- **Човешки права, културно разнообразие и социално единство** -

да се гарантира, че са защитени всички граждани и е зачетено човешкото им достойнство, както и това, че никой от тях не е дискриминиран или изключен от обществения живот;

- **Отчетност** - да се гарантира, че избираемите представители на Властта и назначаемите общински служители поемат и носят отговорност за своите действия.

Сравнение между досега приелите принципи на добро управление в България и 12 принципа за добро управление от Валенсия

<p>Съгласно: Стратегия за иновации и добро управление на местно ниво, Валенсия, 15–16 октомври 2007 г.</p>	<p>Съгласно: Стратегия за модернизиране на държавната администрация - от присъединяване към интегриране, приета с Решение на Министерския съвет № 465 от 09.07.2002 г.; Стратегия за модернизиране на държавната администрация - от присъединяване към интегриране 2003 - 2006, приета с Решение на Министерския съвет № 671 от 24.09.2003 г.; Бяла книга за постиженията и предизвикателствата пред българската държавна администрация в ЕС 2005.</p>
<p>Принцип 1. Честност, представителност и обществено участие по време на избори</p>	<p>Няма съответствие</p>
<p>Принцип 2. Отзивчивост</p>	<p>Сътрудничество (партньорство)</p>
<p>Принцип 3. Ефикасност и ефективност</p>	<p>Ефективност, ефикасност</p>
<p>Принцип 4. Откритост и прозрачност</p>	<p>Откритост, прозрачност</p>
<p>Принцип 5. Върховенство на закона</p>	<p>Законност, предсказуемост</p>
<p>Принцип 6. Етично поведение</p>	<p>Няма съответствие</p>
<p>Принцип 7. Компетенции и капацитет</p>	<p>Няма съответствие</p>
<p>Принцип 8. Иновации и отвореност за промени</p>	<p>Кохерентност</p>
<p>Принцип 9. Устойчивост и дългосрочна ориентация</p>	<p>Отговорност, надеждност, предсказуемост</p>
<p>Принцип 10. Стабилно финансово управление</p>	<p>Отговорност</p>
<p>Принцип 11. Човешки права, културно разнообразие и социално единство</p>	<p>Няма съответствие</p>
<p>Принцип 12. Отчетност</p>	<p>Отчетност, отговорност</p>

През декември 2008 г., Европейската комисия предложи на Съвета на ЕС проект за осъвременяване¹ на интегрираните насоки за растеж и заетост и специфични препоръки към отделните държави членки.


За България се препоръчва:

- Спешно подобряване на ефективността и ефикасността на публичната администрация;
- Затягане на бюджетната политика, подобряване на качеството и ефективността на публичните разходи, обвързване на доходите с растежа на продуктивността, насърчаване на ефективната конкуренция;
- Бързо приемане и прилагане на мерки за намаляване на бюрокрацията на централно и местно ниво и намаляване на забавянията в административните процедури с цел подобряване на бизнес средата и подпомагане на борбата с корупцията;
- Като част от общия подход за „flexicurity“ - фокусиране върху качеството на трудовия ресурс и заетостта чрез подобряване на ефективността и ефикасността на активния пазар на труда и адаптиране и модернизирване на управлението на образованието до нива, които по-добре съвпадат с нуждите на пазара на труда, както и намаляване ранното напускане на училище.

¹ Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2009 up-date of the broad guidelines for the economic policies of the Member States and the Community and on the implementation of Member States' employment Policies - <http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/european-dimension-200812-annual-progress-report/annualass.pdf>



ГИНЬО ГАНЕВ И БОЖИДАР ЙОТОВ, кмет на Русе



ОСНОВНИ характеристики и практическо приложение на принципите на добро управление на местно ниво

ПРИНЦИП 1. ЧЕСТНИ ИЗБОРИ, ПРЕДСТАВИТЕЛНОСТ И ОБЩЕСТВЕНО УЧАСТИЕ В ИЗБОРИТЕ, УЧАСТИЕ НА ГРАЖДАНИТЕ В УПРАВЛЕНИЕТО

1. ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ

- Местните избори се провеждат свободно и справедливо, в съответствие с международните стандарти и националното законодателство, и без никакви измами.
- Гражданите са в центъра на обществената активност и са включени по ясно дефинирани начини в местния обществен живот.
- Всички мъже и жени имат право на глас при вземането на решения или директно, или чрез легитимни посредници, които представляват техните интереси. Такова широко участие се изгражда върху принципите: свобода на изразяване, свобода на събиране и сдружаване.
- Всички гласове, включително тези на по-слабо привилегированите и уязвими групи, са били чути и взети под внимание в процеса на

Взимане на решения, включително и по въпроси, свързани с разпределението на ресурси.

- Винаги се правят опити да се балансира между различни законни интереси и да бъде постигнат широк обществен консенсус по отношение на това, какво в най-голяма степен е в интерес на цялата общност и как то може да бъде постигнато.
- Решенията се вземат съобразно волята на мнозинството, като се съблюдават правата и законните интереси на малцинството.

Инструменти:

Обществени форуми, обществени обсъждания, публични отчети, изказвания на граждани пред ОБС, участие на експерти в работата на постоянните комисии на ОБС, срещи със заинтересовани страни, консултативни съвети, младежки общински съвет, бюджетен процес с гражданско участие, избори, референдум

Примерни индикатори:

1. Съществуващите политики и програми на местната власт подкрепят участието на гражданите в процеса на вземане на решения, разширяват се и се развиват усилията за сътрудничество между местната управа и социално-икономическите партньори.
2. Съществуват механизми, позволяващи консултации между местната управа и избирателите по отношение на различни местни проблеми.
3. Прилагат се проекти в резултат на сътрудничеството между местната власт, НПО и социално-икономическите партньори.
4. Повишава се нивото на разбиране сред работещите в ОБА и общинските съветници за важността на участието на гражданите в процесите на развитие на общината.

Нормативна основа на национално ниво:

Конституцията на Република България определя общината като основна административно-териториална единица, в която се осъ-

ществува местното самоуправление, при участие на гражданите в него както чрез избрани от тях органи на местно самоуправление, така и непосредствено чрез референдум и общо събрание на населението. Границите на общините се определят след допитване до населението. (Чл. 136).

Законът за местните избори определя условията и реда за избиране на общински съветници, кметове на общини, кметове на райони и кметове на кметства, като изборите се произвеждат на основата на общо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване. С изменението на закона от 2007 г. се предоставя възможност на всеки гражданин на страна-член на ЕС да упражни правото си на глас в страната по временно пребиваване. Право да бъде избран за общински съветник има всеки гражданин на държава - членка на Европейския съюз, съгласно условия и процедури, определени със закона. Последна промяна в закона е свързана с криминализирането на купуването на гласове във връзка със зачестяването на тази практика.

Законът за местното самоуправление и местната администрация, Чл. 17, ал. 1 определя същността на местното самоуправление като право и реална възможност на гражданите и избраните от тях органи да решават самостоятелно всички въпроси от местно значение, които законът е предоставил като 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.

Гражданите могат да участват в непосредствения процес на вземане на решения на местно ниво като привлечени експерти и консултанти към работата на постоянните и временните комисии към Общинските съвети. Гражданите и юридическите лица могат също

така да внасят писмени предложения и становища. (Закон за местното самоуправление и местната администрация, Чл. 49.)

Законът за Омбудсмана дава още една възможност на гражданите да участват в работата на местните власти като коректив на вземаните от тях решения, чрез жалби до националния или местния омбудсман.

Законът за допитване до народа урежда правото на участие на гражданите в различни форми на пряка демокрация по въпроси от местно значение, които са от компетентността на органите на местното самоуправление и за които това изрично е предвидено в закон, без да се включват въпроси на общинския бюджет и данъчното облагане. Законът за допитване до народа определя и въпросите, по които гражданите пряко могат да вземат решения, чрез общо събрание на населението и подписка.

На местно ниво

Не съществуват подзаконови актове, свързани с провеждането на местни избори. Тези практики са нормативно уредени в Конституцията и Закона за местните избори.

Втората част на принципа, а именно “участие на гражданите в управление” се реализира на местно ниво главно, но не само, чрез създаване на функциониращи

Обществени съвети

Основните цели на съветите са да действат като обществени органи, които – обединявайки усилията на местните заинтересовани страни, контролират и подпомагат дейността на съответните публични институции и органите на местно самоуправление в конкретна област (образование, социално подпомагане, туризъм, обществен ред и сигурност и т.н.).

Главните функции на обществените съвети са (а) контролната функция; (б) консултативната функция; (в) съгласуване на интересите и осигуряване на обществена подкрепа за политиката и дейностите в определена област.

Първата функция се изразява в упражняването на обществен контрол върху осъществяването на съответната дейност (социално подпомагане и пр.), спазването на законовите разпоредби и защитата интересите на гражданите и другите заинтересовани страни.

Втората функция се изразява в консултирането на органите за местно самоуправление и доставчиците на услуги (напр. Дирекциите «Социално подпомагане» или Домашния социален патронаж) относно подобряването на общинската политика в съответната област

Има три сфери, в които законът дава възможност за създаване на обществени съвети: социално подпомагане, развитие на туризма и развитие на културата.

Социално подпомагане

Нормативната уредба на обществените съвети в сферата на социалното подпомагане се съдържа в чл.35 на Закона за социалното подпомагане (ЗСП), и чл. 52-54а на Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане (ППЗСП).

Съгласно изброените норми общините в България имат право да създават обществени съвети по социално подпомагане. Те се създават с решение на общинския съвет. Общественият съвет се състои най-малко от трима, но не повече от девет души, като в състава му се включват представители на институции, физически лица, регистрирани по Търговския закон, и юридически лица, които имат отношение към дейностите по социалното подпомагане.

Общественият съвет по социално подпомагане изпълняват следните основни функции:

- съдействат за провеждането на политиката по социално подпомагане в общината;
- участват в обсъждането на регионални стратегии, програми и проекти, свързани със социалното подпомагане;
- съдействат за координиране на дейността по предоставяне на социални услуги на физическите лица, регистрирани по Търговския закон, и на юридическите лица;

- осъществяват контрол върху качеството на социалните услуги в съответствие с утвърдените критерии и стандарти;
- дават становища за откриване и закриване на специализирани институции за социални услуги на територията на общината.

При упражняването на контрол върху качеството на социалните услуги, в съответствие с утвърдените критерии и стандарти обществените съвети имат право да изискват и да получават информация от дирекциите „Социално подпомагане“ за дейността по социално подпомагане. В тази връзка членовете на обществения съвет са длъжни да спазват нормативните изисквания за защита на информацията за подпомаганите лица и семейства, която им е станала известна при осъществяването на тяхната дейност. При установяване на пропуски и сигнали за нарушения при осъществяването на дейностите по социално подпомагане, обществените съвети уведомяват писмено председателя на общинския съвет и инспектората към изпълнителния директор на Агенцията за социално подпомагане.

С изключение на взаимодействието с дирекциите „Социално подпомагане“ по повод получаването на информация за функционирането на социалното подпомагане в общината и уведомяването на председателя на общинския съвет и инспектората към изпълнителния директор на Агенцията за социално подпомагане относно пропуски и нарушения при осъществяването на дейностите по социално подпомагане, анализираниите нормативни актове не регламентират други начини, механизми и форми за взаимодействие на обществения съвет с други заинтересовани страни.

Туризм

Нормативната уредба на обществените (консултативните) съвети в сферата на туризма се съдържа в чл.10, ал.3, т.2 и чл.10а от Закона за туризма (ЗТ).

Съгласно тези норми на територията на всяка развиваща туризъм община могат да се формират обществени съвети по въпросите на туризма. Те се създават със заповед на кмета по негово предложение или по предложение на туристическо сдружение. Организацията на

работа, числеността и съставът на консултативния съвет се уреждат с правилник, приет от общинския съвет.

Председател на консултативния съвет по въпросите на туризма е кметът на общината или оправомощено от него длъжностно лице. В състава на съвета участват равен брой представители на местната администрация, от една страна, и представители на туристически сдружения и други юридически лица с нестопанска цел, имащи отношение към развитието на туризма, сдружения на местния бизнес и на потребителите, от друга страна. Точният брой на членовете на съвета се определя в заповедта на кмета за създаване на съвета.

Консултативният съвет по въпросите на туризма изпълнява следните функции:

- изработва и предлага на общинския съвет програма за развитие на туризма на територията на съответната община в съответствие с приоритетите на националната стратегия и съобразно местните туристически ресурси и потребности;
- прави предложения и дава становища по въпроси, които са от съществено значение за развитието на туризма на територията на общината, включително за размера на туристическата такса.

Решенията на съвета се вземат с мнозинство на повече от половината от общия брой на членовете.

Националната нормативна уредба не регламентира начини, механизми и форми за взаимодействие на консултативния съвет по туризма с други заинтересовани страни в сектора и извън него.

Култура

Обществените съвети по културата са нормативно уредени в чл.18, ал.3-5 от Закона за закрила и развитие на културата (ЗЗРК). Съгласно законовата регламентация при осъществяване на функциите си в областта на културата общините се подпомагат от общественоекспертни съвети и комисии. Те са консултативни органи, които се създават за определен срок със заповед на кмета на общината.

В обществените съвети по култура участват представители на творчески съюзи, на заинтересовани ведомства и организации, както и отделни творци и експерти. Законът не посочва изрично какъв е броят на членовете на съвета, кой го председателства и как се приема правилника за дейността му.

Обществено-експертните съвети по културата дават мнения и оценки за дейността на общинските културни институти, регионалните културни институти, за съчетаване на принципите на националната културна политика с местните условия и традиции, за определени произведения на изкуството и културата, които могат да увредят душевното здраве на децата и младежите.

Нормативната уредба не регламентира начини, механизми и форми за взаимодействие на консултативния съвет по туризма с други заинтересовани страни в сектора.

Други

По силата на чл.17, чл. 21 и чл. 44, ал. 1, т. 1 и т. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) общините могат да създават обществени съвети и без това изрично да е посочено в закона или подзаконовите нормативни актове, регламентиращи съответната сфера на публични услуги.

По силата на чл.17, чл. 21 и чл. 44, ал. 1, т. 1 и т. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) общините могат да създават обществени съвети и без това изрично да е посочено в закона или подзаконовите нормативни актове, регламентиращи съответната сфера на публични услуги. Съгласно тези разпоредби общините като органи на местното самоуправление могат 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 ар-

хитектурни паметници; развитието на спорта, отдиха и туризма.

В тази връзка общинският съвет приема решения за участие на общината в различни сдружения и в групи юридически лица с нестопанска цел и определя представителите на общината в тях. Тази практика се използва често от общините особено по отношение на образованието и интеграцията на хората с увреждания.

2. ПРАКТИЧЕСКО ПРИЛОЖЕНИЕ

Някои примери за добри практики по приложението на този принцип на доброто управление на местно ниво:

Обществени съвети

Техните основни цели са да обединяват усилията на местните заинтересовани страни, да контролират и подпомагат дейността на съответните публични институции и органите на местно самоуправление в конкретна област (образование, социално подпомагане, туризъм, обществен ред и сигурност и т.н.).

Главните функции на обществените съвети са

- контролна функция;
- консултативна функция;
- съгласуване на интересите и осигуряване на обществена подкрепа за политиката и дейностите в определена област.

Тези функции се изразяват в упражняването на граждански контрол върху съответната дейност (социално подпомагане и пр.), спазването на нормативната уредба и защитата на интересите на гражданите и другите заинтересовани страни. Наред с това обществените съвети са важен механизъм за консултиране на органите на местното самоуправление и доставчиците на услуги (напр. Дирекциите «Социално подпомагане» или Домашния социален патронаж) относно подобряването на общинската политика в съответната област

Има три сфери, в които действащото законодателство изрично

предвижда създаване на обществени съвети: социално подпомагане, развитие на туризма и развитие на културата.

Общините, разбира се, могат да създават обществени съвети и без това изрично да е посочено в закона или подзаконовите нормативни актове, регламентиращи съответната сфера на публични услуги. Органите на местното самоуправление могат 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.

Примери

Обществен съвет за интеграция на хората с увреждания

По силата на разпоредбите на Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) общините създават обществени съвети за интеграция на хората с увреждания.

Във всички общини, където бяха идентифицирани такива съвети, те функционират като консултативен орган към общинската администрация и се създават с решение на Общинския съвет.

Членовете на този тип обществените съвети са представители на следните няколко групи лица:

- Общинският съвет;
- Общинската администрация;
- НПО, които работят „с“ и „за“ хора с увреждания;
- Специализирани предприятия за инвалиди;
- Изявени фирми, които предлагат работа за хората с увреждания;

- Браншови организации и институции, които работят по проблемите на хората с увреждания и за подобряване на социалната среда в общината (напр. Камарата на архитектите в България и Българската строителна камара за обществения съвет в София).

Практиката на общините показва, че представителите на този тип обществени съвети се избират с решение на общинския съвет, а представителите на общинската администрация се определят със заповед на кмета. Представители на общинската администрация са обикновено директорите на Дирекции „Здравеопазване“ и „Социално подпомагане“. Целта на участието на представителите на местната власт в обществените съвети е да се гарантира чуваемост и съпричастност на администрациите към желанията и правата на тази специфична общност.

По правило всички членове на обществения съвет се ползват с равни права и задължения, като обикновено структурата на обществения съвет е открита за присъединяване на нови организации, които работят по проблемите, свързани с достъпността и интеграцията на хората с увреждания в градска среда.

Възможно е към обществения съвет да бъдат сформирани експертни комисии, работещи по различни специфични проблеми свързани с интеграцията на хората с увреждания, където функционират експертни комисии в следните пет направления:

- социална защита и здравеопазване;
- трудова заетост и реализация;
- образование и обучение;
- достъпна архитектурна среда и транспорт;
- култура.

Всяка от експертните комисии включва както организации, които работят в съответната сфера, така и представители на общинската администрация.

Обществените съвети провеждат редовни заседания. Честотата им може да зависи от предварително установен план за работа,

приет на всяко първо за годината заседание на съвета или може да се провежда минимум едно заседание за определен период от време (напр. три месеца). Могат да се провеждат и конкретни заседания по определен проблем. Практиката показва, че решенията на съветите се взимат с обикновено мнозинство.

Съгласно анализираниите правилници за дейността им целта на тези обществени съвети може да се обобщи като: обединяване и координиране възможностите на най-широк кръг организации и институции с цел ефективно решаване проблемите на лицата със специални нужди в областта на рехабилитацията и създаване на равнопоставеност и равни възможности за хората с увреждане.

Има голямо разнообразие от дейности, изпълнявани от обществените съвети за интеграция на хората с увреждания, които могат да се обобщят в следните групи:

- представителство на хората с увреждания и защитаване на техните законови права и интереси пред всички институции на местната и държавна власт;
- участие в проучване на потребностите от изграждане (реконструкция) на селищната среда за хора с увреждания и даване на предложения за решаване на проблемите, свързани с физическия достъп до публични обекти;
- участие в разработването и обсъждането на стратегии, програми и проекти, свързани с постигане на социализация и интеграция на хора с увреждания на територията на общината;
- инициране на конкретни мерки, програми, проекти за рехабилитация и социална интеграция на лицата с увреждания пред местната власт, държавните институции, бизнес структурите и НПО;
- формулиране на предложения за определяне на бюджета на общината в частта му за достъпност и интеграция на хора с увреждания;
- подпомагане на общинската администрация при контрола по изпълнение на решенията на общинския съвет, свързани с достъпността на селищната среда;

- даване на становища по предложения, които имат отношение към достъпността и интеграцията на хора с увреждания, изработени от други организации или общински съветници;
- представяне на нови модели за социална работа и социални услуги за хора с увреждания (пресбюлетини, билбордове, брошури);
- проучване на положителния български и чуждестранен опит на третия сектор и местните власти за хармонизиране средата на хората с увреждания и техните семейства и организиране на кампании за сътрудничество и партньорство;
- разработване и обсъждане на предложения за проекти пред международни и национални донорски програми;
- работи с местните и национални медии за промяна на обществените нагласи към проблемите на хората с увреждания, организира и участва в медийни кампании за фондонабиране и финансиране на значими социални проекти.

Обществен съвет в образованието

Обществените съвети в областта на образованието също се създават по силата на общите разпоредби на Закона за местното самоуправление и местната администрация. Те са постоянен, обществен и експертен орган, който подпомага ръководния екип на общинската администрация при формулиране и разработване политиката в сферата на образованието. Създават се със заповед на кмета на общината. Броят на членовете на съвета варира в различните общини, но правилото е тук, както и в другите обществени сфери е да се търси широко представителство на всички заинтересовани лица.

Анализът на нормативната уредба на местно равнище показва, че членове на обществените съвети по образованието са обикновено: представители на местната и държавна администрация; общински съветници; представители на училища и детски градини; юридически лица с нестопанска цел с предмет на дейност образование и възпитание на децата и младежите; синдикални организации; представители на научно-педагогическата общност; експерти.

Заседанията на Съвета са редовни и извънредни, като той заседава

поне веднъж на два месеца. Съветът може да заседава извънредно по инициатива на Председателя или по мотивирано предложение на най-малко трима от членовете му. Решенията се вземат с обикновено мнозинство.

Обществените съвети по образованието изпълняват следните групи дейности:

- Анализ и оценка на политиката на общината в сферата на образованието;
- Анализира актуалното състояние в сектора и прави прогнози за процесите в него;
- Инициира научни изследвания по актуални въпроси в сферата на образованието;
- Участва в разработването на програма за развитие на образованието в общината;
- Осъществява граждански контрол върху изпълнението на общинската програма за развитие на образованието;
- Прави предложения и дава становища до Кмета на общината и Постоянната комисия по образование, култура и вероизповедания към общинския съвет по въпроси, които са от съществено значение за развитие на образованието;
- Дава становища по проекти на нормативни актове и прави предложения за тяхното приемане, изменение, допълнение или отмяна;
- Инициира и участва в публични обсъждания по въпросите на образованието и възпитанието, организирани на държавно или регионално равнище;
- Участва в разработването на годишна програма за разходване на финансовите средства в сферата на образованието и осъществява наблюдение върху изпълнението ѝ.

Обществен съвет по социално подпомагане

Обществените съвети по социално подпомагане в общините се създават по силата на Закона за социалното подпомагане и Правилника

за прилагане на Закона за социално подпомагане (ППЗСП).

Въпреки, че определеният по закон брой на членовете на тези съвети е между 3 и 9 души, анализиранияте документи показват, че общините предпочитат да включват повече членове в състава им. Търси се максимално широко представителство на всички заинтересовани лица в сферата на социалното подпомагане на местно равнище – общински съветници от постоянните комисии по трудова заетост и социална политика, закрила на децата, младежта и семейството към Общинския съвет, експерти от Дирекция „Социални дейности“ към общинската администрация, директори на Дирекция „Социално подпомагане“, Дирекция „Бюро по труда“, управители на Домашен социален патронаж, представители на НПО извършващи социални дейности, представители на организации на пенсионерите и хората с увреждания.

Общественият съвет по социално подпомагане е постоянно действащ орган. Той провежда редовни заседания, които са предвидени в ежегоден план за неговата дейност.

В съответствие с националната нормативна уредба обществените съвети изпълняват следните дейности: съдействие за провеждане на политиката по социално подпомагане в общината; участие в обсъждането на регионални стратегии, програми и проекти, свързани със социалното подпомагане; съдействие за координиране на дейността по предоставяне на социални услуги на физическите лица, регистрирани по Търговския закон, и на юридическите лица; осъществяване на контрол върху качеството на социалните услуги в съответствие с утвърдените критерии и стандарти; даване на становища за откриване и закриване на специализирани институции за социални услуги на територията на общината.

При установяване на пропуски и допуснати нарушения при осъществяване на дейностите по социалното подпомагане общественият съвет уведомява писмено председателя на Общинския съвет и Инспектората към изпълнителния директор на Агенцията за социално подпомагане – София. В тази връзка обществените съвети могат да изискват и да получават информация от дирекциите „Социално

подпомагане” за дейността по социално подпомагане.

Обществен съвет по ред и сигурност

Общественният съвет по ред и сигурност иницира създаването и подписването на Обществен договор по проблемите на обществения ред. Това е дългосрочен документ, който съдържа мерки по въпросите на реда и сигурността в основни направления. Документът се актуализира ежегодно от обществения съвет чрез включването на нови мерки.

В него членуват представители на ОБС, ОБА, МВР, заинтересовани ведомства и организации, както и отделни експерти.

Общински обществен съвет за противодействие и превенция на корупцията

Съветът има утвърдени и приети правила и процедури за регистрация, разглеждане, анализ и предприемане на действия по жалби и сигнали за проява на корупция. Процедурата на конституиране – Заповед на кмета или решение на ОБС или общо събрание.

В него членуват представители на ОБС, ОБА, МВР, НПО, бизнеса, заинтересовани ведомства и организации, както и отделни експерти.

Обществени обсъждания

Понастоящем три действащи закона изрично повеляват провеждането на обществени обсъждания в общините:

- Закона за общинския бюджет предвижда с Решение на ОБС да се установи ред за провеждане на обществено обсъждане при представяне на проектобюджета и на отчета за изпълнението и приключването на общинския бюджет:

Чл. 11. (6) (Изм. - ДВ, бр. 107 от 2003 г.) Кметът на общината предоставя проекта на бюджет за публично обсъждане от местната общност, като оповестява датата на обсъждането най-малко 7 дни предварително в местните средства за масово осведомяване. Публичното обсъждане се провежда по ред, определен от общинския съвет. За постъпилите предложения се съставя протокол, който се прилага като неразделна част на проекта на бюджет при внасянето му от кмета на общината за разглеждане от общинския съвет.

Чл. 30. (4) (Изм. - ДВ, бр. 107 от 2003 г.) Кметът на общината изготвя и представя годишния отчет за изпълнението и приключването на общинския бюджет за публично обсъждане от местната общност, като оповестява датата на обсъждането най-малко 7 дни предварително в местните средства за масово осведомяване. Публичното обсъждане се провежда по ред, определен от общинския съвет.

- Закона за общинския дълг постановява чрез Наредба на ОБС да се определи ред за провеждане на общественото обсъждане на предложението за поемане на дългосрочен общински дълг:

Чл. 14. Предложението за поемане на дългосрочен дълг трябва да отговаря на следните условия:

1. проектът да е от полза на местната общност;
2. предложението да е придружено от пълно описание на проекта - наименование, цели, технико-икономическа обосновка, очаквани срокове за реализация и социално-икономически анализ на очакваните резултати от осъществяването на проекта;
3. да е приложено подробно описание на всички финансови параметри на проекта - всички източници на финансиране на проекта и размер на съответния финансов ресурс, максимален размер на дълга, срокове и начини за усвояването му, лихвени условия, погасителна схема, размер на разходите за консултантски и административно-управленски услуги, източници за погасяване на дълга, влияние на дълговото финансиране и на разходите по обслужването на дълга върху бюджета на общината;
4. проектът да е предложен за обсъждане на местната общност, чиито становища и предложения са неразделна част от предложението.

(...)

Чл. 15. (1) Кметът на общината оповестява проекта, който ще се финансира чрез дългосрочен дълг, чрез покана за обсъждане, отправена до местната общност. Поканата трябва да съдържа общите параметри на проекта - предназначение, стойност, начин на финансиране и на обезпечаване, както и мястото и датата на провеждане на обсъждането.

(2) Поканата се публикува в един местен или регионален вестник и се поставя на обществено достъпно място в сградата на общината, като датата на обсъждането на проекта е най-малко един месец преди разглеждането на предложението от общинския съвет.

(3) Обсъждането се провежда при условия и по ред, определени с наредба, приета от общинския съвет. За изразените становища и постъпилите предложения се съставя протокол, който е неразделна част от предложението по чл. 13.

- Закона за устройство на територията постановява чрез Наредба на ОБС да се определи ред за провеждане на обществено обсъждане по проектите за устройствени схеми:

Чл. 9. (3) (Изм. - ДВ, бр. 65 от 2004 г.) Промяната на предназначението на територии и поземлени имоти, предвидени в устройствените планове в урбанизираните територии за озеленени площи, се разрешава след положително становище от обществено обсъждане, проведено по реда на чл. 121, ал. 1:

1. от Министерския съвет по предложение на областния управител - за държавните имоти;

2. от общинския съвет с решение, прието с мнозинство две трети от общия брой на съветниците - в останалите случаи.

Чл. 121. (1) (Изм. - ДВ, бр. 65 от 2004 г.) Проектите за устройствени схеми подлежат на обществено обсъждане преди внасянето им в експертните съвети по устройство на територията. Възложителят на устройствената схема оповестява мястото, датата и часа на общественото обсъждане в един национален всекидневник и поне в една местна медия. На общественото обсъждане се води писмен протокол, който се прилага към документацията за експертния съвет. В градовете с районно деление обществени обсъждания се организират задължително във всички райони.

Добри практики

Осъществяване на обществен контрол по изпълнението на пътно-ремонтните работи в Община град Добрич

Общинският съвет в Добрич, със свое решение 11-3/16.03.2004 г., задължава общинската администрация да упражнява контрол и представя ежемесечен доклад за извършените дейности по рехабилитацията на уличната мрежа и ремонтните работи, установени в Програмата за капиталовите разходи на общината за 2004 година.

В състава на временната комисия са включени както служители на общинската администрация и общински съветници, така и представители на средствата за масова информация, на съществуващата в общината Работна група по прозрачно местно самоуправление, граждани с опит и стаж в дейностите по рехабилитация и реконструкция на уличната мрежа.

Комисията пряко наблюдава целия технологичен процес, като съставя

ежеседмични констативни протоколи, в които описва местата, по които са извършвани дейностите, съобщава за нередности, свързани с технологичния процес, както и прави препоръки, като преустановяване на дейностите от страна на фирмите-изпълнители, поради нецелесъобразност, например: неотстранени или възникнали скоро В и К аварии, липса на отводняване на участъците и др.

Чрез представителите на средствата за масова информация се осигурява актуална информация за това къде, как и при какви условия се ремонтира уличната мрежа.

Навременното сигнализиране за проблеми в дейностите по рехабилитацията позволява своевременна реакция и от страна на администрацията.

На практика по този начин Общината осигури възможност за контрол от страна на гражданите в цялостния процес на формиране, планиране, финансово и ресурсно обезпечаване и реализиране на конкретното решение на Общинския съвет.

Постигнати са:

- По-голяма ангажираност и обществена подкрепа от страна на обществеността при изпълнението на дейностите по подобряване състоянието на техническата инфраструктура;
- Повишава се доверието в Общината и по този начин се дава възможност за по-свободно реализиране на делегираните правомощия на органите на управление.
- Подходът е конкретна стъпка към повече прозрачност в местното самоуправление.

Районни консултативни съвети – участие в процеса на вземане на решения в Тимишоара, Румъния

Районните консултативни съвети (РКС) са основават на базата в съответствие със закона за местните власти 215/2001 и Решение 195/2003 на Общински съвет – Тимишоара. Функциите и организацията на РКС са определени в анекса на Решение 29 от 2005 г. на ОБС. РКС осигуряват активно участие на гражданите в намирането на решения по проблеми на общността и са социални партньори на ОБС в

идентифицирането и решаването на проблемите на общностите.

Всеки жител на даден район над 18-годишна възраст, или който работи в него, може да бъде член на РКС. Всеки РКС се състои от минимум 7 членове, които изразяват желанието си да обсъждат разнообразните аспекти на живота в общността (представители на образователната система, здравеопазването, култура, търговия и услуги, и др.).

РКС може да определи броя на членовете си съобразно нуждите, но те следва да не са повече от 50.

Изборът на членове се провежда на първото заседание на съвета, като се разглеждат CV на кандидатите и изборът се реализира с обикновено мнозинство. В същото време се определя и списък на резервни членове. Първото заседание се води от представител на общинска администрация, който представя насоките и практическите аспекти на функционирането на съвета. Всеки член има мандат от три години. Пълномощията на съвета започват в деня на неговото формиране и приключват в деня на избор на нов ръководен орган.

Съветът има президент, вице-президент и един секретар, които организират дейностите.

Ако Съветът има повече от 7 членове, може да има до трима вице-президенти и секретари.

За по-голяма ефикасност на работата могат да бъдат сформирани по-малки работни тематични групи.

Общинските съветници и служителите в ОБС не могат да бъдат членове на РКС.

Съветите заседават веднъж на три месеца, в сградите на общинските училища. Участието в заседанията на членовете на РКС е задължително. Ако даден член не присъства на три поредни заседания, неговото/нейното място може да бъде заето от друг човек.

За приемане на решение е необходимо гласуване от 50% плюс един глас.

Заседание на РКС се свиква от президента 10 дни преди датата на провеждането му писмено, по пощата, чрез телефон, мас-медии и др. Поканата съдържа мястото, датата и дневния ред на заседанието.

Членовете на РКС са доброволци. Те работят за общността и са включени в процеса на вземане на решения. Те окуражават местната инициативност и подкрепят предложенията от района.

Заседанията на РКС са открити. Всеки РКС поне веднъж годишно се среща с гражданите и може да дискутира инвестиционните намерения в своите области на интереси. Списъкът с инвестиционните предложения се предоставя на Общинския съвет, така че предложенията да могат да бъдат включени в общинския бюджет за следващата година.

Постоянна група има ролята на връзка между РКС и ръководството на общината. Нейни членове са президентите, вице-президентите и секретарите на РКС. Групата се среща три пъти годишно – в началото, в средата и в края на годината, в присъствието на кмета. Дискусиите се фокусират върху теми като дейности на съветите, належащи промени, и най-вече инвестиционните идеи, предложени от хората.

Предложенията на гражданите се анализират от отзелите на общинска администрация. Впоследствие тази информация се ползва при вземане на решения относно живота на общината. Общински съвет – Тимишоара взема решение всеки РКС да може да се съветва с един до три общински съветници в зависимост от големината на организацията. Общинският съвет със свое решение определя кои са съветниците.

РКС могат да си сътрудничат и с други институции и организации за постигането на целите си.

Създадена е реална комуникация между администрацията и гражданите и между общинския съвет и гражданите. Нараства разбирането за работата на общината и доверието към местната власт.

ПРИНЦИП 2. ОТЗИВЧИВОСТ НА АДМИНИСТРАЦИЯТА

1. ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ:

Отзивчивостта на администрацията осигурява непрекъснато във времето посрещане на нуждите и законно обоснованите очаквания на гражданите от страна на местните власти.

Отзивчивост означава, че:

- Целите, правилата, структурите и процедурите се адаптират към нуждите и законово обоснованите очаквания на гражданите;
- Обществените услуги са осигурени и се отговаря в разумни времеви рамки на гражданските запитвания и оплаквания

Отзивчивост е способността за бърза, гъвкава и адекватна реакция в случай на обществени промени или при необходимост от критична преоценка на политиките от страна на широката общественост.

Всъщност, не може да се говори за принципи на добро управление сами по себе си – те са взаимнообвързани и взаимнозависими. За да има **ефективност и отчетност**, институциите и организациите, които са Властимащи, трябва да са **отзивчиви**. Отзивчивостта предполага способност да бъдат ефективно и ефикасно прилагани различни обществени политики и процеси. Отзивчивостта означава управляващите да се отзовават на потребностите на съответните заинтересовани страни. Когато става дума за правителството – основните заинтересовани страни са гражданите и народът. В такъв случай, „отзивчивост“ е способността на държавата и нейните институции да се отзовават на хората, като предоставят обществени стоки и услуги по ефективен и ефикасен начин и да уважават и пазят човешките права. Отзивчивостта от тази гледна точка има проактивен и реактивен смисъл.

От проактивна гледна точка отзивчивостта е свързана със способността на дадена институция да изпълнява задачите си ефективно, ефикасно и навременно. Проактивната отзивчивост води до ефективно и прозрачно използване на социалните и икономически възможности с цел реализиране на мисията на съответната организация или институция. Това обаче може да се реализира само в случай, че съществува правна рамка и вътрешни политики, които дават възможност на организациите/ институциите да управляват своите финансови и други ресурси по начин, който не би заплашил обществените интереси или човешките права. Ефективното обществено управление на услугите или процесите изисква наличието на отзивчива система, базирана на принципите на ефективния мениджмънт и съобразяваща се с човешките права и социалната справедливост.

От „реактивна“ гледна точка отзивчивостта означава способност да се отговаря на искания, въпроси или потребности по ефективен и ефикасен начин. Реактивната отзивчивост е тясно свързана със социалната и етична отчетност на институциите. На първо място отзивчивостта е фокусирана върху ефективното обществено управление на всички нива.

Инструменти за прилагане:

Центрове за административно обслужване на гражданите; Приемна на кмета; Пощенски кутии в местната администрация, където гражданите могат да дават мнения и предложения; Електронни услуги за гражданите, електронно управление (e-government), електронна област; Публични срещи и дискусии за обсъждане на теми, свързани с подобряване качеството на живот на гражданите; Харта на клиента

Примерни индикатори:

1. Създаден и функциониращ център за обслужване на гражданите.
2. Наличието на механизми за определяне нуждите и желанията на хората: проучвания, публични форуми, горещи телефонни линии и други.
3. Съществуването на система за контрол с цел определяне дали целите и очакваните социални (обществени) резултати от програмите/проектите са постигнати и достигат до целевата група.
4. Присъствие на опростени процедури, осигуряващи честното и бързо действие по предложения, оплаквания и други.
5. Достъпност на информация до обществото, даваща обратна връзка за това как местното самоуправление откликва на изискванията на избирателите.

Нормативна основа на национално ниво включва:

Законът за местното самоуправление и местната администрация постановява прилагането на принципа за отзивчиво и непрекъснато

Във времето посрещане на нуждите и очакванията на гражданите, като в чл. 9, ал. 2 е записано, че общините могат да създават национално и регионални сдружения, които да дават колективен израз за защита на интересите на жителите в общностите.

Клетвата на всеки кмет и общински съветник съдържа в себе си задължение за непрекъсната връзка между работата на местните власти и нуждите и очакванията на гражданите: "Заклевам се в името на Република България да спазвам Конституцията и законите на страната и във всичките си действия да се ръководя от интересите на гражданите от ... община и да работя за тяхното благоденствие." (Закон за местното самоуправление и местната администрация, Чл. 23 ал. 2, Чл. 32. ал. 1).

Наредбата за общите правила за организацията на административното обслужване, приета с Постановление на Министерския съвет № 246 от 13.09.2006 г., обн., ДВ, бр. 78 от 26.09.2006 г., съдържа изискването за поддържане на постоянен открит диалог с потребителите, с неправителствените организации на гражданите и бизнеса и с гражданското общество, в който се вземат предвид становищата относно нововъведенията и слабостите в организацията на административното обслужване, както и предложенията за подобряването му. (Чл. 22). Раздел II: Механизми за обратна връзка и изследване на удовлетвореността постановява задължителността на проучването и измерването на удовлетвореността на потребителите, не само разпорежда обратната връзка с потребителите на административни услуги на местно ниво, но също така задължава администрациите да обсъждат и консултират с неправителствените организации на гражданите и бизнеса и с представителите на гражданското общество резултатите от тези проучвания.

Местна нормативна уредба:

Цитираната нормативна уредба се отнася само до принципа „прозрачност“. В анализа са включени актове на общини, качени на техните официални интернет страници.

1. Нормативна уредба и практики по достъпа до информация

Местните власти се придържат към разпоредбите на Закона за дос-

тъп до обществената информация (ЗДОИ). Най-честата форма на прилагане на ЗДОИ е поддържането на публични регистри по различни въпроси, като например: общинска собственост, сделки с общинска собственост, търговски дружества с общинско имущество и общинско участие, концесии, лицензирани оценители, дарения, озеленени площи, общински поземлен фонд.

Съществуват различни практики на осъществяване на правото на достъп до информация, породени от различни фактори. Основният извод, който може да се направи е, че постепенно се институционализира предлагането на информация от страна на местните органи. Общините, разполагащи с вътрешни правила по ЗДОИ на своите интернет страници са понастоящем 21

2. Наредби, свързани с реда и условията за предоставяне на публични услуги

Поради всеобхватността на тази категория тук се споменават само отделни нормативни актове и други документи, имащи отношение към принципите за добро управление, като например: наредби за определянето и администрирането на местните такси и данъци и цени на услуги на територията на съответната община, наредби за разполагане на преместваеми обекти за търговия, наредби за рекламна дейност, за вътрешния ред на пазарите, за превозване на битови отпадъци, за развитие на социалните услуги за възрастни, деца и семейства в нужда и много други.

Близко 2/3 от общините в страната са разработили и приели Харта на клиента, като израз на желание и воля за постоянно подобряване работата на местните органи и взаимоотношенията им с местното население и бизнес. В хартата се описват правата на гражданите като потребители на публични услуги и задълженията на общинските служители в осигуряването на бързо, компетентно и ефикасно административно обслужване.

2. ПРАКТИЧЕСКО ПРИЛОЖЕНИЕ

Ето някои примери за добри практики по прилагането на този прин-

цип на доброто управление на местно ниво:

Създаване на общински центрове за административно обслужване на гражданите и бизнеса

Практиката по създаване на "Общински център за услуги и информация на гражданите" е резултат от последователните усилия на Фондацията за реформа в местното самоуправление с подкрепата на Американската агенция за международно развитие. Центрове за услуги и информация започват да се създават в България от 1998 г., като тази практика продължава и до сега – в началото на 2009 г. подобни центрове има в над 150 общини.

Изходна точка на този съвременен модел за организация на административното обслужване е разбирането, че общината е доставчик на услуги за гражданите, към които трябва да гледа коректно отзивчиво отношение най-вече в ролята им на клиенти на общинските услуги.

Общинските центрове за услуги и информация осигуряват ясни за гражданите и стриктни за общинските служители правила за качество и срок на административното обслужване. Непосредственият ефект от реализирането на общинското административно обслужване чрез център за услуги и информация на гражданите е намаляване на срока за изпълнение на услуги, обслужване на по-голям брой клиенти дневно, положителни отзиви и одобрение от страна на по-голяма част от гражданите.

На 12 септември 2008 г. в Търговище е открит Център за административно обслужване на гражданите от областния център, който е единствен по рода си в страната. В него жителите на общината получават над 170 административни и технически услуги. Специален софтуер позволява по електронен път да се осъществява връзка между центъра и специализираните служби в общината, както и контрол от страна на ръководството. На интернет-страницата на общината и на информационните табла и терминалите, които са в центъра, гражданите могат да получат информация за изискваните документи, сроковете за предоставяне на услугите, дължимите административни такси и отговорните длъжностни лица за изпъл-

нението им.

Друг подобен пример е центърът за административно обслужване на гражданите в Плевен¹: В сайта на общината по атрактивен начин е описана дейността на центъра и какво точно могат да очакват гражданите:

- Еднакъв достъп до услугите и равнопоставено отношение към всички потребители;
- Конфиденциалност при разглеждане на Вашите документи;
- Уважение и отзивчиво отношение към всеки потребител;
- Професионално поведение и отговори на въпросите на клиентите точно и ясно, в кръга на компетентността на общинските служители;
- Вникване в проблема на всеки посетител и предлагане на най-оптималното решение;
- Спазване на нормативно определените срокове, а при възможност и предсрочно извършване на услугата;
- Разширяване на начините за достъп и предоставянето на информация и услуги;
- Добронамерена и делова обстановка;
- Активно търсене на обратна връзка в оценка за административното обслужване и нейното публично оповестяване;
- Ангажираност на ръководството на Община Плевен за подобряване на административното обслужване.

Дигитален град - Parthenay

В област Parthenay, Франция, е реализиран проектът „дигитален град“, чиято основна цел е да се разработи общинска електронна мрежа и да се насърчат всички местни жители да използват нови информационни и комуникационни технологии. За да постиг-

¹ http://www.pleven.bg/index.php?option=com_content&task=category§ionid=18&id=95&Itemid=149

не тази цел, местната управа създава „вътре-градска мрежа“, в която общината безплатно „хоства“ всички сайтове и страници, създадени от местните жители. До този момент повече от 300 човека са създали над 20 000 страници, които са качени в мрежата.

Характеристики на „градската мрежа“:

Темите в мрежата покриват всички аспекти на общинския живот, включително градско планиране, кадастър, социални услуги, икономика и образование.

Основните функции на мрежата са:

1. Да разпространява общинска административна информация сред широката общественост. Например:

- Карта на общинските услуги;
- Информация за бюджета;
- Резултати от тръжни процедури;
- Информация за административни процедури;
- Информация за местните обичаи;
- Информация от децентрализирани държавни агенции и местни фирми.

2. Да предоставя някои on-line услуги, например:

- Бизнес услуги - гражданите могат да си свалят от мрежата определен брой документи, свързани с публичните регистри, например свидетелство за граждански брак или смъртен акт. Молбите се обработват в рамките на 48 часа. В момента се разработват и друг тип модули, например разрешение за строителство.

Инициативи на местната общност за постигане на по-широк и по-лесен достъп до информационни и комуникационни технологии:

- Разработване на дигитални области, безплатни обществени форуми, където общински служители обучават гражданите да използват новите информационни и комуникационни технологии;

- Свободен достъп до интернет за всеки гражданин;
- Инициатива “1000 компютъра”, чиято цел е да подпомогне гражданите да си закупят компютър на ниска цена.

Основната цел на стратегията за “дигиталния град” е подобряване на общинските услуги чрез широко разпространение на информация и разработване и регистриране на широк спектър от on-line услуги. В допълнение към това са предприети стъпки за улесняване на достъпа на колкото се може повече хора до новия инструмент. Целта е всеки гражданин да получи достъп. Проектът безспорно подпомага модернизиранието на услугите за граждани. Новите технологии повишават прозрачността на административните операции, насърчават креативността и въвеждането на нови услуги, като по този начин стимулират и активно гражданско участие.

ПРИНЦИП 3. ЕФИКАСНОСТ И ЕФЕКТИВНОСТ

1. ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ

- Резултатите отговарят на цели, по които е постигнат обществен консенсус.
- Постигната е максималната възможна полза при определените налични ресурси.
- Системите за управление на изпълнението спомагат за оценка и повишаване на ефикасността и ефективността на услугите.
- Редовно се извършват одити за оценка и подобряване на изпълнението.

Инструменти:

Системи за управление на качеството, система за управление и контрол и контрол на общинските политики, обратна връзка с клиенти, вътрешни и външни одити, граждански мониторинг, публикация на търговски и концесионни договори на общината и анексите към тях, програми за енергийна ефективност, център за услуги на гражданите и бизнеса, е-управление, е-услуги, е-гласуване, публични регистри.

Примерни индикатори:

1. Съществуващите общински политики са насочени към повишаване на ефективността и ефикасността и към оползотворяване на местните ресурси. Ефикасно и икономично се използват фондове, земи, човешка сила и други ресурси. Повишава се нивото на децентрализация и гражданско участие в дейностите по планирането и осъществяването на програми/проекти. Регулярно се провеждат сравнителни анализи за стойността на предоставяните услуги като цени, време, и др., за да може общината “да види” къде е мястото ѝ сред останалите общини.
2. Въвеждат се механизми за оценка на икономическото изпълнение. Съществува система за мониторинг и усъвършенстване на предоставяните общински услуги.
3. Налични са и се задълбочава прилагането на политики, чиято цел е подобряване на различните аспекти от управлението на човешките ресурси.
4. Съществува адекватна и устойчива програма за набиране и избор на кадри, базирани на техните качества и способности.
5. Налични са обучителни програми за повишаване квалификацията и уменията на служителите, експертите и ръководителите в местната власт.
6. Въвежда се приложима и отговаряща на изискванията Длъжностна класификация и План за плащане, базирани на принципа “равно заплащане за сравнително еднаква работа.”

Нормативна основа за ефикасността и ефективността на работа на местните власти в страната на национално ниво:

Законът за регионално развитие, където е регламентирано разработването и прилагането на Общинските планове за развитие 2007 – 2013,

Законът за общинския бюджет, който очертава бюджетната рамка на общините на годишна основа,

Законът за местните данъци и такси, който изисква местните такси да съответстват на разходите за съответната дейност, както и да не могат да бъдат разходвани за други дейности,

Законът за общинската собственост – относно условията и реда, при които общината упражнява правата си на собственик върху общинската част от капитала на търговските дружества) – при отчитане на местните нужди.

Допълнителен стимул по отношение на ефикасността и ефективността е **Законът за отговорността на държавата и общините за вреди**, съгласно който общините отговарят за вредите, причинени на граждани и юридически лица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на свои органи и длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност.

На местно ниво:

Макар всички нормативни актове на местните власти да се ръководят от универсалните икономически принципи за ефикасност и ефективност, все още отсъства система за управление и оценка на изпълнението както на национално, така и на местно ниво. Нито един от разгледаните нормативни актове не предвижда взимане на решение или предприемане на действие въз основа на направена оценка на изпълнението от предходен период. Известно изключение прави Наредбата за определяне и администриране на местни такси и цени на услуги, с която всяка община изготвя анализ за прилагане на действащите услуги и техните цени и мотивирано предложение за въвеждане на нови услуги респ. нови цени. Два от компонентите на анализа се отнасят до извършване на: 1) оценка доколко съществуващите такси и цени отразяват измененията в разходите или пазарните цени и 2) оценка на потребностите от предоставяне на услугите и въвеждане на нови услуги. Конкретни нормативни разпоредби за повишаване на ефикасността и ефективността на предоставяните публични услуги отсъстват.

2. ПРАКТИЧЕСКО ПРИЛОЖЕНИЕ:

Някои добри практики, които илюстрират приложението на този

принцип на доброто управление на местно ниво са:

Създаване на виртуални приемни на общинските съветници

Редица общински съветници в цялата страна откриват свои „приемни“ в Интернет, където отговарят на въпроси на граждани. В сайта на виртуалната приемна могат да се публикуват и:

- Дневния ред на предстоящи заседания, в момента в който бъде разгаден на съветниците
- Всички питання към кмета, общинската администрация и общинския съвет и техните отговори
- Обсъжданията по време на сесиите - фактологията на заседанието, а не личната позиция, за да се запази максимално правото на всеки четящ да направи собствения си извод
- Дейността на групата съветници по плановете за предстоящата година
- нормативната уредба на местното самоуправление, както в страната ни, така и в европейски мащаб

Ефективно предлагане на общински обекти за приватизация - Община Силистра

От м. юни до м. декември 2005 г. с помощта на професионален фотограф са заснети 44 общински обекта в 90 на сто от селищата в Силистренската община. Снимките дават информация не само за външния облик на сградите, но и за вътрешното им състояние. Затова всеки обект е представен с няколко фотоса и с пълно описание: населено място, отдалеченост от Силистра, транспортна достъпност, тип имот, местоположение, застроена площ, етаж, вид строителство, година на строителство, инфраструктура, площ на терена, конструкция, разпределение, дограма, подобрения и допълнителна информация. Това са сгради, които не се ползват и нямат наематели. Годни са за развиване на стопанска дейност. Могат да бъдат привлекателни за потенциални клиенти и отново да са полезни за местното население. Преобладават бивши училища, детски градини, обслужващи и

търговски сгради. Засега единственият обект на територията на Силистра е Градска болница незавършено строителство, намираща се в парк Орехова гора.

В началото на м. декември 2005 г. е разпечатан първият екземпляр на каталога. След изнесена информация в медиите бе отбелязан интерес към продукта. Това наложи да бъдат изработени още 4 екземпляра. Сега каталозите са изложени на достъпни за интересуващите се граждани места в общинската администрация: Центъра за информация и услуги на гражданите, кабинета на Главния секретар на общината, при началника на отдела по общинска собственост и в приемната на общинския съвет. На видно място в кметствата са поставени информационни табла с обектите за съответното селище. Информацията и снимките на обектите са публикувани в интернет страницата на Силистренската община. Изработени са презентационни дискове, които ще допълнят маркетинговия пакет на община Силистра. Периодично се изнася информация в медиите за заявен инвеститорски интерес или при проследяване на тръжни процедури и приватизационни сделки. Мотото на каталога е: Предложението е наше, решението - Ваше! Каталогът подлежи на периодично актуализиране.

Резултатът е:

- повишен интерес към общинските имоти; два обекта вече са намерили своите стопани; постъпили са предложения за инвестиции от още четирима потенциални клиенти;
- повишено е доверието към местната власт заради прозрачността в процеса на предлагане и последващите процедури до сключване на приватизационната сделка;
- вече се мисли как част от средствата след продажбите да бъдат предоставяне на селата, за да се увеличат възможностите за тяхното развитие.
- търсят се нови форми за представяне на каталога пред обществеността, респ. пред по-голям брой потенциални клиенти.

Ориентирани към гражданите иновационни услуги на местно ниво – Общински съвет на 7-ми район “Ержебет”, Будапеща

Служителите в администрацията са 294 и обслужват население от 60 694 души (към 2007). Бюджетът е на общината за 2007г. е 15 707 943 форинта. През 1999 г. ръководството на общината формулира като една от основните си задачи модернизиранието на функционирането и ръководството на администрацията. Приемат се стандартите на ISO.

Важна фаза от процеса на модернизация е определянето на възможностите и качеството, предоставяно от съществуващия човешки ресурс, и рационализация на организационната структура за постигане на по-голяма ефективност. Формират се работни групи на базата на специализация и експертиза. За постигане на целите се прилагат постоянен бенчмаркинг¹ процес. За определяне на мащаба на подобренията се използват вътрешни и външни оценки на удовлетворението, самооценки, подкрепа от външни организации.

Необходимото финансиране се осигурява с решение на общинския съвет. Обучения, предоставяни от различни организации, също имат ключова роля. На по-късен етап общината получава подкрепа и от централната власт, приела за належаща нуждата от модернизация.

За осигуряване на продължаващ контрол на ефикасността се ползват както субективни, така и обективни методи. Субективните методи са самооценката по методиката CAF, която се провежда веднъж на две години, и регулярната обратна връзка с клиенти и служители. Клиентите дават оценка 94,2% относно експертизата на служителите. По отношение на администриране на заявки и жалби, оценката е 92% на удовлетвореност.

¹ С термина „бенчмаркинг“ се обозначава един от инструментите за усъвършенстване на дейността. Названието на метода произхожда от английските думи „bench“ (ниво, височина) и „mark“ (маркер) и се трактува различно - „опорен маркер“, „еталонно сравнение“ и т. н. **Бенчмаркинг = търсене на нови идеи + адаптацията им + прилагането им.**

Обективни индикатори се предлагат от качествените и количествените данни на дейността. Индикаторите показват ефикасността на процесите, обемът на комуникационните канали. Високо ниво професионални дейности се отразява във факта, че 53 хиляди решения се вземат годишно, а поправки са необходими само в 54 случая (1.04 промила).

Ефективността на дейността се потвърждава от многобройните награди на общината, най-престижната от които е Наградата за качество на унгарската публична администрация през 2006 г.

Ползването на вътрешна и външна комуникация има сериозна тежест в процеса на подобряване на качеството. Основата за успешната стратегия е мотото "Опознай се и опознай очакванията на своите клиенти!" Ефективността се основава на себепознаване, постигано също така чрез организационна самооценка, идентифициране на сили и слабости и анализ и (критична) обратна връзка от клиентите.

Прилагането на методи от бизнес управлението и администрирането в публичната администрация и по-късно – на техники за оценка на качеството, фокусирани в областта на публичната администрация могат да бъдат оценени като иновативни.

Съществени подобрения са постигнати в областта на услуги на гражданите. Специално внимание се отделя на клиенти с увреждания. В центъра за услуги на гражданите е въведено електронно повикване на клиентите. Квалифициран преводач на жестомимичната реч помага в комуникацията с нечуващи и глухонemi граждани. Осигурен е детски ъгъл и е увеличено пространството за чакащи в центъра. За по-голям комфорт в центъра са поставени машина за чистене на обувки, аквариум, машина за напитки. Въведен е "зелен" телефон, чрез който безплатно предоставя връзка с експерти за разяснения.

Високото ниво на удовлетвореност от качеството на услугите се осигурява и чрез професионално и личностно повишаване на квалификацията чрез обучения. Всеки служител преминава минимум един курс

за повишаване на квалификацията годишно.

Ефективността и важността на тези обучения се отразяват в положителната оценка на посетителите на Центъра. Общината разработва онлайн система за обработване на маловажни нарушения за първи път в Унгария. Въвежда се и регистър на дърветата в интерес на защита на околната среда. В областта на защита на животните е разработен софтуер за регистрация на кучетата. Разработен е и софтуер, който облекчава работата на общинския съвет и прави по-бърз и по-прозрачен процеса на вземане на решения.

Няколко общини в Унгария изразяват желанието си да приложат софтуерната система на "Ержебет". За 8 години благодарение на приложените методи и високата фокусираност на ръководството "Ержебет" се превърна в една от най-успешните местни власти в Унгария.

Процес на наблюдение на предоставянето на публични услуги (напр. Услуги по сметосъбиране и сметоизвозване) – Община Брашов, Румъния

Основа за провеждането на ефективен граждански мониторинг са три предпоставки:

- Гражданите искат качество на разумна цена;
- Местната власт иска ефективно да контролира предоставянето на публични услуги, като получава обратна връзка от гражданите доколко са доволни от тези услуги;
- Фирмите, които предоставят услуги искат да удовлетворят нуждите, свързани с предоставянето на конкретната услуга и да го направят по икономически ефикасен начин.

Процесът на наблюдение е лесен и се състои от няколко стъпки:

СТЪПКА 1: Създаване на работна група

СТЪПКА 2: Обществена информационна кампания

Например: В информационна брошура се обясняват целите на мо-

ниторинга и се поканват гражданите да вземат участие като доброволни наблюдатели. В училищата се провеждат “Уроци по чистота”.

СТЪПКА 3: Въвеждане на система за наблюдение

1. Гражданите - доброволци да наблюдават как се предоставя услугата, попълват веднъж месечно въпросник за това как се извършва почистването около техните домове. Чрез попълнените въпросници се осигурява информацията, която е необходима за фирмите, предоставящи услугата (за отстраняване на пропуски или подобряване качеството на услугата) и местната администрация прави оценка според индикаторите за изпълнение, които предварително са договорени с фирмите.
2. Граждански организации или (асоциации на) домоуправителите събират попълнените въпросници и ги предоставят директно на Общината, която обработва информацията (обикновено чрез ИТ отдела си или отдела за връзки с гражданите).
3. Обработените данни се обобщават в доклад, който се предоставя месечно на фирмата-доставчик на услугата, на кмета, Общинския съвет и гражданите се информират за него чрез публикация в местната преса. В докладите са отразени районите, където услугата се предоставя качествено, и районите, където услугата не е на нужното ниво. Доставчикът на услугата може да реагира незабавно и в доклада за следващия месец ще бъде отразено кои проблеми са решени и кои – не.

СТЪПКА 4: Ревизия на стандартите за качество и договора с доставчика на услуги, така че да бъдат включени критерии за удовлетвореността на гражданите.

Предимства за общината/кмета:

1. Контролира качеството на предоставяните публични услуги в резултат на ежемесечно наблюдение на доброволен принцип от страна на гражданите
2. Поощрява доставчиците на публични услуги да отговарят на нуждите и очакванията на потребителите

3. Получава навременна, регулярна и обективна информация за удовлетвореността на гражданите от публичните услуги
4. Подпомага работата на служителите от общинския инспекторат, които обикновено са претоварени (или липсва квалифициран персонал)
5. Подобрява се общинското управление (малко инспектори, голяма база-данни, предоставяна от наблюдаващите)
6. Подобряват се взаимоотношенията с доставчиците на услуги
7. Постига се по-ефикасен контрол по задълженията и условията, описани в договора с доставчика на услуги.

Предимства за фирмата, която предоставя услуги:

1. Подпомага се изпълнението на условията, описани сред критериите за избор и последващото продължаване на договора
2. Постоянно получава информация за удовлетвореността на потребителите на услугата
3. Възможност за бърза намеса и справяне с проблемите
4. Подобряване управлението на фирмата

Предимства за гражданите:

1. Осигурява се бърза реакция от страна на доставчика на услуги, в случай че възникне проблем
2. Гражданите контролират изпълнението на услугата чрез доброволно наблюдение
3. Гражданите познават и могат да преговарят за условията и задълженията по предоставянето на услугата, които да бъдат записани в договора с доставчика
4. Гражданите могат да предлагат подобрения и/или разнообразяване на услугите, които ползват

Примерен формуляр за наблюдение на услугите по сметопочистване и управление на отпадъците

Общинската администрация би искала да знае какво мислят гражданите за качеството на услугите по сметопочистване и управлението на отпадъците в общината. За да подобрим качеството на услугите и отговорим на Вашите очаквания, Ви молим да отделите 5 минути и да попълните този формуляр с впечатленията Ви от предишния месец (Моля, отбелязвайте само един отговор).

Въпросите със знак "Д" касаят работата на фирмите-гоставчици на услуги по сметопочистване, а въпросите със знак "С" - отговорностите на собствениците на имоти.

1. ПОЧИСТВАНЕ НА УЛИЦИТЕ И ЗЕЛЕНИТЕ ПЛОЩИ

Д 1.1. През последния месец Вашият квартал и зелените площи са били:

- Много чисти Чисти Мръсни Много мръсни

С 1.1. През последния месец зелените площи около Вашата къща/блок са били:

- Много добре поддържани Добре поддържани

- Лошо поддържани Не са поддържани

2. СМЕТОСЪБИРАНЕ

Д 2.1. През последния месец боклукът е бил разпилян поради препълнени контейнери:

- Никога Рядко Често Много често постоянно

С 2.2. След като боклукът е бил събран, мястото около контейнерите е оставено:

- Много чисто Чисто Мръсно Много мръсно

Д 2.3. През последния месец, контейнерите във Вашия квартал:

- са в същото състояние са в по-лошо състояние

- са сериозно амортизирани и не могат повече да се използват

Д 2.4. През последния месец контейнерите са били:

- Много чисти Чисти Мръсни Много мръсни

С 2.1. В промеждутъка между сметосъбирането мястото около контейнерите и площта наоколо са били:

- Много чисти По-скоро чисти По-скоро мръсни Много мръсни

3. РАЗДЕЛНО СЪБИРАНЕ НА ТВЪРДИ ОТПАДЪЦИ

за райони, където се прилага разделно събиране:

3.1. Може би сте забелязал/а, че досега някое от следните неща е по-добре събирано:

- хартия и картон пластмасови отпадъци стъкло метал

3.2. Добре ли са разделяли боклука си гражданите през последния месец (без да смесват различните отпадъци)?

- Да, отпадъците въобще не се смесват Има само случайно смесване

- Отпадъците в началото се разделяха, но след време хората пак започнаха да ги смесват Отпадъците се смесват

Благодарим Ви за отделеното време.

Квартал Улица No.:

Възраст Пол М Ж Занимание

КАК ДА ПОПЪЛНИТЕ ФОРМУЛЯРА

- Отбележете кутийката, която най-добре пасва на фактичката ситуация.
- Опитайте се да отразите целия период, а не само мнението си за последните няколко дни на месеца.
- Попълнете Раздел 3 – РАЗДЕЛНО СЪБИРАНЕ НА ТВЪРДИ ОТПАДЪЦИ – само, ако във Вашия квартал такава система за събиране съществува

Попълнете формуляра в периода между 20-30 Всеки месец и го предайте (i) на Вашия домоуправител, когато си плащате сметките (ii) в ... отгел на Община

ПРИНЦИП 4. ОТКРИТОСТ И ПРОЗРАЧНОСТ

1. ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ

На местно ниво “откритост и прозрачност” означава, че:

- Решения се вземат и се привеждат в сила в съответствие с установените правила и норми.
- Съществува публичен достъп до цялата информация, която не е класифицирана по определени причини и по ред, определен от закона (например - защита на неприкосновеността или гарантиране на справедливо провеждане на процедури по обществени поръчки).
- Има осигурен публичен достъп до информация за взетите решения, прилагането на определени политики и постигнатите резултати, по начин, който дава възможност да се следи ефективно и да се допринесе за работата на местните власти.

„Откритост”

е термин, който се използва за сравнение как работят различни групи или организации. Това е нова типология, която се въвежда в сферата на публичното управление, за да описва достъпа до информация и материалните ресурси, възможността за участие при взимането на решения от обществен интерес на различни групи – потребители/доставчици/граждани.

„Прозрачност“

В социален контекст се използва за измерване на „отвореност“ на организацията, комуникативност и отговорност. Това е метафорично продължение на значението „прозрачен“ обект, т.е. такъв, който през който може да се гледа. Прозрачните процедури включват открити срещи и заседания, ясен процес при изготвяне и разходване на бюджета, свободен достъп до публична информация, одит и др.

Високи етични стандарти, прозрачност и отговорност в публичния сектор са необходими предпоставки за доброто управление и устойчивото развитие, които не само засилват публичната политика и работата на публичния сектор, но и изграят съществена роля за превенция на корупцията. Прозрачността е необходимо условие за почтеност и доверие у публичните институции на местно и национално ниво, както и в международен аспект. Публични институции, които прилагат практики на „прозрачност“, работят по-добре и се оценяват от обществеността по-високо.

Инструменти:

Обществени съвети; публични обсъждания на местни политики с гражданите; консултативни съвети по определени въпроси от интерес на местната общност, включващи изявени експерти в тази област и местни лидери; интернет страница на общината и общинският съвет, даваща възможност за дискусия по важни за общността въпроси и изпращане на предложения от граждани и местни сдружения; табла с информация за решения на общинския съвет на достъпни места в общността; call център – телефонна линия, на която гражданите могат да звънят с въпроси, мнения и предложения; издаване на местен бюлетин/вестник с решенията на общинския съвет, новини за изпълнение задачи и дейности от проекти на общината, интервюта с представители на общината и общински съвет, коментари от граждани и бизнеса за работата на общината; процедури за участие на гражданите или техни представители в заседанията на постоянните комисии или заседанията на общинския съвет и

за внасяне на от граждани за обсъждане от общинските съветници; процедури за участието на гражданите при подготовката и обсъждането на местни нормативни документи; сесиите на общинския съвет се предават пряко по местната кабелна телевизия и радио; харта на клиента; да се оповестяват на интернет страницата на общината и на други публични места, предстоящи конкурси и търгове; публикуване на публичните регистри на интернет страницата на общината и достъпни за гражданите информационни табла; периодично диагностициране на работата на общински съвет и общинска администрация чрез „Въпросника за прозрачност“ (Виж Приложение №1).

Примерни индикатори:

1. Ефикасно и икономично използване на фондове, земи, човешки ресурс и други ресурси.
2. Удовлетвореност на гражданите от предлаганите услуги на местно ниво.
3. Информираност на гражданите за дейностите, проектите и програмите, по които работи местната власт.
4. Наличие и разширяване на усилията за сътрудничество сред местното управление и неправителствените организации.
5. Прилагането и разширяването на проекти в резултат на сътрудничеството между общината и неправителствени организации.

Нормативната основа на национално ниво обхваща:

Законът за местното самоуправление и местната администрация изисква разгласяване на актовете на общинския съвет чрез средствата за масово осведомяване, чрез интернет страницата на общината и по друг подходящ начин. Оспорването, спирането, отмяната или потвърждаването на оспорените актове на общинския съвет се разгласява по същия ред. Актовете на общинския съвет се обнародват в „Държавен вестник“, когато това е предвидено със закон.

Заседанията на общинския съвет и на неговите комисии са открити. По изключение общинският съвет може да реши отделни заседания да са закрити. Гражданите могат да присъстват на заседанията на общинския съвет и на неговите комисии, като заемат специално определените за тях места. Гражданите могат да се изказват, да отправят питання, становища и предложения от компетентността на общинския съвет, кмета или общинската администрация, представляващи обществен интерес, и да получават отговори. Законът задължава общинския съветник да поддържа връзки с избирателите и да ги информира за дейността и решенията на общинския съвет.

Законът за общинския бюджет постановява, че общинските бюджети са публични и се контролират от местните общности. Проектно-бюджетът, както и годишният отчет за изпълнението на бюджета се обсъжда публично. Кметът отчита текущо пред ОБС изпълнението на бюджета.

Законът за общинския дълг изисква да се подлага на обществено обсъждане предложението за взимане на кредит от общината, като се обсъжда проектът, който се възнамерява да бъде финансиран с общински дълг.

Законът за достъп до обществена информация урежда правото на достъп до информация, генерирана и събирана (и) от общините.

2. ПРАКТИЧЕСКО ПРИЛОЖЕНИЕ:

Примери за добри практики по прилагането на този принцип на доброто управление на местно ниво:

Интернет сайт на община Бургас

Новият сайт на Община Бургас - <http://www.obstina-bourgas.org/> - стартира от средата на 2008 г. При разработването му са спазени изискванията на Наредба за електронните административни услуги, Приета с ПМС № 107 от 19.05.2008 г., обн., ДВ, бр. 48 от 23.05.2008 г., в сила от 13.06.2008 г.

Основна цел на сайта на Община Бургас е, чрез насочен към потребителя дизайн и интерфейс, да:

- Предоставя публична информация за резултатите от нейната дейност.
- Предоставя връзка към административните услуги (включително и електронни), извършвани от Община Бургас.
- Осъществява достъп до определени информационни ресурси.
- Дава възможност на потребителя да изразява мнението си или да отправя сигнали и запитвания в удобен за него вид.
- Осъществява връзка с други институции от държавната администрация.

Очакваните резултати са свързани със създаване на условия за прозрачност в работата на Община Бургас като институция и проследяване на динамиката на мнението на гражданите на Община Бургас.

В процеса на разработката на сайта Община Бургас предоставя на фирмата-изпълнител на проекта своите виждания за съдържанието на сайта, определя зоните на публичен достъп и на тези с потребителско име и парола, както и правата на всеки потребител, който ще поставя информация на сайта, номенклатура на показателите за първично изграждане на менютата и подменютата.

Сайтът е насочен преди всичко към гражданите и гостите на града, които искат да получат актуална информация за събитията в него. Полезни информационни услуги са: административната карта – все още единствената динамична карта в сайтовете на българските общини; информацията за временната организация на движението в текстов вид и с възможност за показване на карта; проекти на предстоящи за изграждане обекти; космически мониторинг на околната среда, осъществяван от Института за космически изследвания към БАН; мониторинг на качеството на атмосферния въздух с информация, актуализирана на всеки час.

Специално за гостите на общината е разработен и сайт на Туристическия информационен център с полезна информация, много снимки от съвременния Бургас, видеоархиви, програми за културните събития. В допълнение, на сайта на общината 24 часа в денонощието, седем дни в седмицата се излъчват на живо кадри от центъра на



БОРИСЛАВ ЦЕКОВ, главен секретар на омбудсмана

града чрез монтираната на сградата на общината видео камера.

За подобряване на процесите по административно обслужване на гражданите е предоставена възможност за он-лайн справки за проверка на финансовите им задължения към общината и за състоянието на заведените от тях документи в деловодството. В раздела „Административни услуги“ са описани всички административни услуги по направления с информация за срока и цената за извършване, както и за необходимите за заявяването ѝ документи. За някои от услугите се предоставят он-лайн и образци за попълването формуляри. Работи се за осигуряване на възможност за он-лайн регистрация на заявления за услуги.

Гражданите са важен коректив в работата на администрацията и тяхното мнение е от изключително значение за насочване на дейността ѝ в определена посока и непрекъснато подобряване качеството на административните услуги. Ето защо важно място в сайта е отредено на анкетите. Постоянни са анкетите за качеството на обслужването и за проблемите с шума. На определен период от време се публикуват он-лайн анкети за проучване на общественото мнение по въпроси като „Какво искате да се случи в Община Бургас?“ и „Какво бихте желали да има в новата паркова територия в Морската градина?“. По този начин са идентифицирани важни проблеми, тъй като 32 % от гласувалите желаят по-добри пътища, а по 22 % искат да стане по-чисто и да се увеличат чуждестранните инвестиции. В новата част на Морската градина 24 % искат да видят балнеоложки център, предлагащ терапия с лечебна кал и луга, а 20 % -повече атракциони.

В раздел „Административни актове“ се публикуват не само действащите нормативни документи, но и проектонаредбите на общината, които могат да бъдат разгледани и дискутирани от всички граждани. Всеки гражданин може да изпрати и своето мнение и предложение за промяна на текстовете, преди те да бъдат окончателно прието от общинския съвет.

Стильът на открито и прозрачно управление в Община Бургас е подчертан и чрез публикуването на сайта: регистър на общинските

имоти и местата за реклама в града, както в текстов вид, така и с възможност за показване върху картата, с което Бургас е все още първият и единствен град в България, който използва атрактивната уеб-базирана ГИС-технология; отчетата на кмета; проектите за бюджет и отчетите за изпълнението му; ежедневно публикуваните обяви и съобщения; разделите с информация за обществени поръчки и концесии. В духа на достъпното и открито управление е и разделът от сайта, посветен на омбудсмана.

Успехът на един сайт на структура от централната и местната администрация зависи не толкова от дизайна, колкото от осигуряването с актуална информация. Тук голяма роля имат от една страна отличното взаимодействие на служителите от дирекция „ИОТ“ с фирмата-изпълнител, така и създадената вътрешна организация в Община Бургас. За оптимизиране на процеса по актуализация на сайта, в дирекция „ИОТ“ е разработена инструкция за поставяне на данните. Със заповед на кмета са определени длъжностните лица, които публикуват информация, а също така и разделите, до които имат достъп. По този начин са дефинирани отговорностите към публикуването на информация за всяка една специфична дейност, извършвана от администрацията. Навременното и точно публикуването на новини за актуални събития, както и превода им на английски език се дължи на добрата организация, създадена в дирекция „Култура, маркетинг и реклама“.

Резултатите от работата на екипа са налице: за второто полугодие на 2008 г. броят на посещенията нараства над 5 пъти. Прогнозата за 2009 г. е броят на посетителите на сайта да бъде около 2 милиона.

„Магрид партисипа“

Проектът „Магрид партисипа“ е високоефективен инструмент, използващ гражданското участие в процеса на вземане на решения на територията на град Магрид, предлагащ динамичен и непрекъснат диалог по електронен път между представителите на администрацията и гражданите. В сравнение с традиционните консултации с гражданите, „Магрид партисипа“ използва електронно гласуване па-

ралелно с традиционните канали на гласуване с бюлетини. В допълнение за удобството на гражданите, използвайки тази технология, се спестяват и доста средства, необходими при провеждане на традиционни допитвания по определени въпроси. До сега платформата за е-консултации е използвана за 22 регулярни допитвания до гражданите, като в гласуването са въвлечени повече от 3,5 милиона жители. Платформата може да се използва от всички граждани, регистрирани в Мадрид, навършили 16 години. Имайки предвид, че обикновено е-консултации се провеждат по въпроси, касаещи типични проблеми на районите в Мадрид, и че възрастта за гласуване в Испания е 18 години, Община Мадрид е счела за необходимо да включи и по-младите граждани, както и имигрантите в процеса на консултиране.

Община Мадрид е една от първите в Испания, прилагаща законодателство от 2003 г., стимулиращо общините да използват информационни и комуникационни технологии за връзка със своите граждани, при провеждането на консултации по проблеми от обществен интерес, което прави управлението по-прозрачно и отговорно към своите граждани. Проектът „Мадрид партисипа“ влияе върху взимането на решенията в общинския съвет, тъй като общинските съветници вече се съобразяват с изразеното мнение на гражданите на общината по определени въпроси.

За допитване до своите граждани Община на Мадрид използва различни „канални“ за гласуване. Гласуването от персонален компютър е каналът, използван най-често от гражданите, вторият най-често използван канал е чрез sms-и, след това се нарежда гласуването чрез компютри, разположени в общински интернет-центрове, като в тези случаи са използвани и офисите на асоциации на съседите в няколко квартала на Мадрид, и на следващо място се нарежда традиционният начин чрез попълване на анкетен лист в специално отворени за случаите бюра.

Опитът на общината показва, че при съчетаването на тези различни канали за гласуване се отзовават най-много граждани, като се има предвид факта, че по-младите хора и хората на средна възраст предпочитат да дават своето мнение по електронен път (чрез компютър или мобилен телефон), а по-възрастното население на общи-

ната предпочита традиционния начин, чрез попълване на въпросник.

Използваната платформа за електронно гласуване осигурява не само високо ниво на защита на данните и предотвратяване злоупотребата с гласове, но е и лесна за използване от гражданите. В същото време чрез нея се обработват не само постъпилите по електронен път гласове и предложения, но и се въвеждат и гласовете и мненията на гражданите попълнили традиционните хартиени анкетни карти.

Научени уроци

Огромни усилия за разпространение на информация за предстоящите въпроси, по които ще се иска мнението на гражданите, трябва да бъдат положени от страна на общинска администрация. Към процеса на гласуване следва да се привлекат медиите и различни асоциации на съседи/съкварталци, които да разпространят информация за въпросите, по които ще се иска мнението на гражданите, а също така и методите, които могат да бъдат използвани при гласуването. Това е отчетено като особено важен момент, за да се осигури наистина широкото участие на гражданите на Магрид в различните допитвания.

За да се осигури участието на повече граждани при гласуването или даването на предложения и мнения към общинската администрация, трябва да се осигурят различни канали на комуникация, съобразени с предпочитанията на различни възрастови групи и групи с различен социален статус. Регистрирането в електронната платформа трябва да е лесно и достъпно за всички граждани.

ПРИНЦИП 5. ВЪРХОВЕНСТВО НА ЗАКОНА

1. ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ:

- Местните власти спазват законите и се подчиняват на съдебните решения.
- Приети са правила и разпоредби, в съответствие с предвидените от закона процедури, и безпристрастно се привеждат в сила.

Инструменти:

Клетва на кмета и общинския съветник, разработване на общински наредби, отразяващи местната специфика; Включване на НПО и експерти в работата по общински наредби; обществени обсъждания на проекто-документи; публикуване и разпространение на местни наредби чрез хартиени и електронни бюлетени, общински вестници, общински сайт; омбудсман, контрол на областния управител върху законосъобразността на кмета и общинския съвет; контрол на Сметната палата върху законността на процедурите за обществени поръчки и разходването на общинския бюджет.

Примерни индикатори:

1. Публичност на докладите на Сметната палата и на мерките, взети по отбелязаните в тях пропуски.
2. Съществува система за повишаване квалификацията на служителите и експертите в общинска администрация в областта на прилагането на законите и при промяна в законодателната рамка, касаеща работата на местната власт.
3. Съществува система за повишаване квалификацията на общинските съветници в областта на прилагането на законите и при промяна в законодателната рамка, касаеща работата на местната власт.
4. Съществува система за взаимодействие на местната власт и националния и/или местния омбудсман, както и анализ на получени жалби, негативни прес отразявания и др. под., които касаят законността на действията на местната власт, както и система за въвеждане на подобрение на работата.

На национално ниво

Член 139 от Конституцията постановява върховенството на закона като задължително за дейността на кмета на общината, актовете на общинския съвет и решенията на населението.

Същото императивно присъства и като ангажимент, поет от

избраните при заемането на изборната длъжност в клетвата на общинския кмет и съветник (Закон за местното самоуправление и местната администрация, Чл. 23 ал. 2, Чл. 32. ал. 1).

Съществуват възможности за отмяна на незаконосъобразни административни актове на кмета, както и контрол върху законосъобразността на решенията на ОбС (Закон за местното самоуправление и местната администрация, Чл. 45).

На местно ниво

Местната нормативна уредба отразява задължителни разпоредби на националното законодателството.

2. ПРАКТИЧЕСКО ПРИЛОЖЕНИЕ:

Някои примери за добри практики по прилагането на този принцип на доброто управление на местно ниво:

Подобряване на технологията за провеждане на търгове за продажба на общински терени – Община Габрово (2006)

Нови елементи:

- Предоставяне на проектодоговор;
- Разработване и предоставяне на оптимална тръжна документация след проучване на терените, включваща обследване на инфраструктура, пътникопотоци, транспорт, отдалеченост от центъра на града, градоустройствени показатели;
- Провеждане на предтръжна среща с потенциалните инвеститори.

Цели на предтръжната среща:

- Предаване на широка гласност и прозрачност на предстоящите търгове;
- Получаване на обратна информация от инвеститорите;
- Намиране на най- добрия инвеститор;
- Обединява усилията на Община, бизнес, НПО и общественост.

Осигуряване на гласност за провеждане на предтръжната среща:

- публикации в местните медии, обявление в общинския информационен център, покани до Общински съвет, ГТПП, ИСА, Сдружение Габрово - 21, бизнесмени и предприемачи в града.

Участници в предтръжната среща са: екипът, изготвил тръжната документация, главният архитект, главният юрист, общински съветници, ГТПП, ИСА, Сдружение Габрово-21, 45 потенциални инвеститори.

Представени 6 общински терена и на всички участници раздадени тръжни документи.

ПРИНЦИП 6. ЕТИЧНО ПОВЕДЕНИЕ

1. ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ

- Общественото благо се поставя над личните интереси;
- Въведени са ефективни мерки за предотвратяване и борба с всички форми на корупция;
- Своевременно се декларират конфликти на интереси и лицата, които са въввлечени в тях, трябва да се въздържат от участие при вземането на съответните решения.

Етиката в поведението на държавните служители има съществен принос в качеството на демократичното управление и устойчивото икономическо развитие. Тя оказва своя принос чрез укрепване на гражданското доверие в управлението и работата на държавните институции. Ето защо местните власти трябва да покажат своята решимост да преразглеждат и усъвършенстват етичните си норми, в стремежа си към осигуряване на високи стандарти на поведение. Общинските служители са изправени пред нови и различни цели и конфликти на интереси вследствие на провежданата реформа в общественения сектор.

Инструменти:

Правилник за дейността на общинския съвет; етичен кодекс на общинските служители; етичен кодекс на общинските съветници; харта на клиента; клетва на кмета и общинския съветник; критерии за избор на членове на комисии при отваряне на оферти за обществени поръчки; присъствие на журналисти при отваряне на оферти във връзка с процедури по ЗОП; назначаване на служител в общинската администрация, който следи за установяване на конфликт на интереси съгласно Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси; декларации, които се попълват съгласно същия закон; Одит на интегритета; Публично деклариране на имуществото на общинските съветници всяка година като за целта се депозират в деловодството на общински съвет декларации с реквизити и съдържание, аналогични на определените в Закона за публичност на имуществото на висшите длъжностни лица.

Примерни индикатори:

1. Намаляване на случаите на обжалване на проведени тържни процедури.
2. Намаляване случаите на конфликт на интереси в работата на общинска администрация.

Нормативната база на национално ниво включва:

Клетвата на общинския кмет и съветник, изричана при заемането на изборната длъжност, съдържа и ангажимента на всеки ръководител на местно ниво по отношение на етичното му поведение в работата. (Закон за местното самоуправление и местната администрация, Чл. 23 ал. 2, Чл. 32. ал. 1).

Законът за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси (Чл.3, Чл.12, Чл.23, Чл.25 (2)), в сила от 1 януари 2009 г., регламентира правилата за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси на лица, заемачи публични длъжности, в това число: кметовете и заместник-кметовете на общини и райони, общински-

те съветници и служителите в местната администрация. Съгласно този закон лицето, заемащо публична длъжност, подава: 1. декларация за несъвместимост по смисъла на чл. 5 (в 7-дневен срок от избирането или назначаването му); 2. декларация за частни интереси (по образец); 3. декларация за настъпила промяна в обстоятелствата по т. 1 или 2; 4. декларация за частен интерес по конкретен повод. Установяването на конфликт на интереси на общински съветници и кметове се извършва от Комисия на съответния общински съвет. Съгласно разпоредбите на закона местните органи трябва да назначат служител, който да следи за установяването на конфликт на интереси в съответната общинска администрация при подадени сигнали за това.

Норми, които целят избягването на конфликта на интереси в работата на общинските съветници, кметовете, кметските наместници, заместник-кметовете на общини и на райони и секретарите на общини, са определени в **Закон за местното самоуправление и местната администрация** (Чл. 34. (5), Чл. 37, Чл. 41).

Допълнителни гаранции за етично поведение дават етичните кодекси на държавните служители, които се приемат от всяка институция (**Закон за държавния служител**).

Стимул за етично поведение е и публичният регистър, създаден съгласно **Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности**.

Правна рамка на принципа на местно ниво:

Преобладаващата част от общините имат приет Етичен кодекс на общинските служители. Повечето кодекси имат сходна структура и съдържание и като водещи принципи в поддържането на професионално и етично поведение са изтъкнати върховенството на закона и обществен интерес, безпристрастността, публичността, и обществен дъг. С кодекса се подчертава важноста от определени стандарти на поведение във взаимоотношенията между публични служители и граждани. При оценяване на компетентността на служителите за работа с потребители, във връзка с годишната атес-

тация, е въведено изискването да се отчитат получените сигнали и жалби във връзка с обслужването на потребителите.

Общинските съвети следва да осигурят и ефикасното прилагане на новия закон, който урежда предотвратяването на конфликт на интереси в дейността на общинските съветници и служители.

Основни етични и морални норми в поведението на публичните служители са разписани и в т.н. Харта на клиента. Хартата е израз на желание и воля за постоянно подобряване работата на местните органи и взаимоотношенията им с местните общности. В нея се описват правата на гражданите като потребители на публични услуги и задълженията на общинските служители в осигуряването на бързо, компетентно и ефикасно административно обслужване.

2. ПРАКТИЧЕСКО ПРИЛОЖЕНИЕ

Някои примери за добри практики по прилагането на този принцип на доброто управление на местно ниво:

Проект “Добро управление и организационна култура на българските местни власти”

В средата на 2007 девет пилотни български общини стартират проект “Добро управление и организационна култура на българските местни власти”, чията основна цел е да развие антикорупционен капацитет на ниво местно самоуправление. Проектът се реализира в партньорство с Трансформа (TransFORMA), Връзки с неправителствени организации (NGO Links), Бюро по интегритет в Амстердам (The Integrity Bureau of Amsterdam), Фондация за реформа в местното самоуправление и Център за либерални стратегии (ЦЛС) с финансовата подкрепа на Програма МАТРА на холандското Министерство на външните работи. Представители на деветте пилотни общини - Велико Търново, Козлодуй, Кърджали, Мездра, Монтана, Пазарджик, Панагюрище, Сливен и София са запознати с възможностите за повишаване на интегритета в общините си. На български терминът интегритет (от латински) се превежда като честност, почтеност, непоколебимост. Четири са основните типа инструменти за усилване и поддър-

жането му - подобряване качеството, подобряване предоставянето на информация и усилване прозрачността, регулиране поведението на служителите, както и подобряване самооценката. Те са създадени за постигане по-голяма прозрачност в работата - ключово условие, за да се ползва всяка публична институция с доверие.

В десетте пилотни общини са създадени Местни инициативни групи с цел разработване на план за подобряване на интегритета. Всяка група се състои от държавни служители, представители на гражданското общество и при възможност външни експерти. Преди изработването на план се прави анализ и се идентифицират слабите места - чувствителните зони. За целта се организират няколко семинара със служителите и се прави опис на основните проблеми, свързани с интегритета. Подобни семинари се организират и за външни експерти, граждани, бизнесмени, журналисти и др., тъй като те имат странични впечатления от работата на администрацията. Според резултатите от семинарите, се планират и следващи срещи за подобряване на ситуацията или с други думи за вземане на решение кои инструменти за подобряване и поддържане на интегритета да се приложат.

Следващата стъпка е групата да изготви работен вариант на план за действие. Планът има поне 2 фази. Първата фаза се занимава с основните и от първостепенна важност теми, които ще бъдат адресирани в период от 2 години. Следващата фаза е планиране на базата на опита от първата фаза, както и резултатите от наблюдението и оценката. Планът се представя на местния Общински съвет и след одобрение се прилага.

Представители на пилотните общини имат възможността да се запознаят и с практиките на своите колеги от общините Амстердам, Хага, Борселе и Берхен оп Зоум в сферата на подобряване интегритета на местно ниво. По време на обучителното пътуване са засегнати теми като Вътрешен контрол на общинските служители и Закона „Vibob” (процедури по издаване на разрешения за дейност, предоставяне на субсидии и правила за обществени поръчки).

През 1996 г. холандските криминалисти Фиджнаут и Бовенкерт док-

лагват на парламентарен съвет за полицейските методи на разследване на случаи на организирана престъпност, съгласно които Амстердам трябва да се смята за „център“ на организираната престъпност на национално и международно ниво. За някои от въвлечените криминални групи се твърди, че са изградили силни икономически позиции в хотелския и кетъринг бизнес, хазартния и имотен бизнес главно в централните квартали на града и особено в квартала на червените фенери.

Що се отнася до квартала на червените фенери, според експертите, криминогенните елементи и групи са добили изключителна икономическа мощ благодарение на незаконно придобитото недвижимо имущество и пари. В резултат на това, те де юре и де факто са хората, които определят кой и до каква степен може да развива незаконна и/или законна дейност и по този начин изцяло да определят общественения безпорядък или порядък на тази територия. Според експертите нерешителността на местните власти създава хранителна среда за нелегални и криминални дейности в квартала на червените фенери.

В отговор на това, администрацията на Амстердам решава наред с другите неща да обърне по-голямо внимание на административния подход, за да противодейства на разпространението на организираната престъпност. Основна предпоставка за прилагането на подхода е службите, предоставящи публични административни услуги, да извършват и криминални дейности. Когато криминалните организации са изключени от договори за предоставяне на публични услуги или от получаване на субсидии или разрешителни за определен вид дейности, тогава инвестирането на криминално придобития капитал и проникването му в легални икономически сектори до голяма степен ще бъде затруднено. За тази цел са създадени административни отдели за борба с престъпления, с които преди са се занимавали полицията и съдебната система.

В Амстердамското бюро за интегритет работят десет души, а задачите им са разнообразни, включително проверка на фирмите, спечелили търгове или обществени поръчки. В продължение на шест

месеца - това е максималният срок - експертите събират голяма по обем информация - финансови отчети за три години назад, изпълнение на предишни обекти, нерегламентирани връзки, публикации в местния и централния печат. Ако бъдат открити някакви нередности, те трябва да бъдат отстранени от фирмата в рамките на 48 часа. Няма случай, в който кметът да не се е съобразил със заключенията на бюрото. За десет години амстердамското бюро за интегритет е спестило на кметството милиони евро само от възлагането на обекти на нечестни фирми. В случаите, в които става въпрос за интегритет, се обръщат към Бюрото за съдействие и специалистите предоставят съвета си за това как съответната ситуация трябва да бъде разрешена.

За всяко управление са нужни ясни правила, конкретни регламенти и строг контрол дали се прилагат. В Хага например, има отлична система за жалби и въпроси на гражданите, изградена и усъвършенствана през годините. Там всеки месец местната администрация публикува и справка за свободните жилища и наетите апартаменти. Така всеки сам може да провери, дали всичко е в реда на нещата. Общината трябва да взема решения от всякакво естество и е необходимо добре да преценява интересите на всички.

ПРИНЦИП 7. КОМПЕТЕНТНОСТ И КАПАЦИТЕТ

1. ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ:

- Професионалните умения на тези, които са ангажирани в процесите на управление, непрекъснато се повишават с цел да се подобри техният принос и постигнати резултати.
- Държавните служители са мотивирани непрекъснато да подобряват своята работа.
- Създадени са и се използват практически методи и процедури с цел да се превърнат уменията в капацитет и да се постигат по-добри резултати.

Инструменти:

Въвеждане на цялостна система за управление и развитие на човешките ресурси в администрацията (включваща: подбор на кадри, квалификация, кариерно развитие, атестация); въвеждане на награди за добрите служители, като служител на месеца и др.; социални придобивки за служителите – карти за почивка, карти за градски транспорт; допълнително здравно осигуряване; допълнително пенсионно осигуряване и др.; въвеждане на „балансиранни карти за оценка“ (виж Приложение № 2); стимулиране участието в семинари за повишаване на квалификацията, обучения за обмяна на опит, конференции за споделяне на добри практики; участие в национални и международни мрежи на експерти в публичната администрация.

Примерни индикатори:

1. Наличие на мониторинг система, която да предоставя обратна връзка.
2. Осъществяването на поставени задачи.
3. Съгласуваност между организационната йерархична структура и делегирането на задачи и правомощия.
4. Намаляване текучеството на кадри от администрацията.
5. Разширяване броя на контактите между общински експерти за обмяна на опит.

Правна рамка на национално ниво:

Задължително е повишаване на професионалната квалификация на служителите чрез обучения, и от там – подобряване на административното обслужване (Наредба за общите правила за организацията на административното обслужване, ПМС № 246 от 13.09.2006 г., обн., ДВ, бр. 78 от 26.09.2006 г., Чл. 3.)

Правна рамка на местно ниво:

Общинските администрации следва да приемат Харта на клиента, в ко-

ято, наред с другото, оповестяват общите и собствените стандарти за качество на административното обслужване (пак там, чл. 21).

За административните длъжности има професионални и образователни изисквания, както и условие за въвеждане на конкурсното начало при подбора на служители

2. ПРАКТИЧЕСКО ПРИЛОЖЕНИЕ:

Някои примери за добри практики по приложението на този принцип на доброто управление:

Конкурс по професионализъм и етично поведение – Община Струмяни

В Общинска администрация - Струмяни работят 32 души. Средната им възраст е под 34 години. За всички служители е въведено задължително работно облекло. От 2005 г. Всеки от 32 служителя в общината участва в конкурс по професионализъм и етично поведение. Това са нещо като мини избори, които кметът и политическият му кабинет правят, за да излъчат най-добрия служител. Месечната премия за победителя е 150 лв. върху заплатата, а годишната – 300 лв. Изготвена е избирателна бюлетина и урна и се насрочва ден за гласуване. Вотът се провежда от 8 до 17 часа. Избирателната активност е около 80 %. Гласуването не е по задължение, но има интерес към него. Няколко пъти е сменяна системата за гласуване, докато се намери най-добрият и обективен вариант.

Първоначално се започва с пропорционални листи – гласувало се за няколко имена, посочени от кметския екип. След това се преминало към мажоритарен вот. За кратко са се допитвали и до гражданите като потребители на административни услуги, но това гласуване отпаднало, поради липсата на обективност на оценката, тъй като гражданите по принцип контактуват само с няколко общински служители (всички услуги се предоставят чрез Центъра за информация и обслужване на гражданите) и имат представа само за тяхната работа. От 2007 г. най-добрият служител се определя на 3 месеца.

Община Струмяни предоставя и 60 % от услугите за гражданите, за

които държавата има ангажимент, чрез участието си в е-Област Благоевград. Предоставят се услугите, които се търсят от НАП и съда – например приема се заявка за удостоверение за актуално състояние. Прави се регистрация на трудовите договори, за да се спестят разходите за бизнеса (за да не пътуват работодателите до Сандански или Благоевград).

Балансирани карти за оценка на резултатите – община Виена

През последните години върху публичните институции се оказва все по-нарастващ натиск да станат по-жизнеспособни икономически и по-ориентирани към потребителя. Преходът от административно управление към бизнес ориентирана, планова организация изисква много промени както вътре в самата компания, така и в начина, по който тя е представена на външния свят. При публичните институции, обаче, основните финансови показатели по никакъв начин не са достатъчно значителни, за да предоставят база за оценка и контрол на работата на организацията.

Общината на Виена е една от публичните администрации, които на ранен етап осъзнават тази нужда и са подготвени да въведат модерни управленски методи. Със своя персонал от 60 000 души (включително 30 000 в сферата на здравеопазването и 1000 души в счетоводството) общината стъпва в нова ера на потребителски ориентирана и новаторска общинска администрация.

Пример за добро качество:

От няколко години насам Община Виена разглежда темата за балансирани карти оценка на резултатите (Balanced scorecard). Европейската фондация за управление на качеството, създадена от Европейския Съюз, предлага управленска концепция, специално разработена за публичната администрация, която концепция е приета от Общината на Виена и която може много добре да бъде приложена чрез балансираната карта за оценка на резултатите. „Все пак качеството е повече от просто бизнес показатели“, казва правителственият съветник Франц Дьолер от Административна Дирекция 6, инициатор

на проекта Balanced scorecard. „С балансираните карти за оценка на резултатите ние желаем да демонстрираме високото качество на нашата организация и да разбием идеята за качеството на повече детайли. Това в недалечното бъдеще ще измени корпоративната култура и ще доведе до дълготрайни промени в имиджа ни. В допълнение, чрез сключването на договори ние също така желаем да въведем балансираните карти за оценка и в други публични институции, засягащи нашите клиенти и партньори (болници, училища и т.н).”

Балансираната карта за оценка на резултатите – смесица от финансови и нефинансови данни:

Балансираната карта от показатели за ефективност е практически инструмент, който помага на организациите да реализират своята стратегия. В оригиналния си вид картата обхваща четири основни области. Първата включва финансите - тук влизат параметри като ръст, доходност, оборот или така наречената стойност за акционерите. Втората се отнася за потребителите - в този сегмент се въвеждат измерители, които да дават информация за удовлетвореността на клиентите от продуктите и услугите, които организацията предлага. Третата област засяга вътрешните процеси - идентифициране на онези процеси, чрез които се постига максимална добавена стойност за екипа на организацията и клиентите. И четвъртата област е свързана с непрекъснатото добавяне на знания и развитие на организацията.

Осигуряването на данните за балансовата карта е сравнително лесно – Административна дирекция 6 (Счетоводен отдел) разполага с огромни количества информация – данни за фактурите, статистика, определени количества, резултати от проучвания и т.н. Тъй като общинската администрация придава голямо значение на така наречените „нефинансови данни“ и е наясно с тяхно влияние върху организацията, редовно провежда проучвания сред персонала и потребителите. Преди време се е провеждал и мониторинг на работата, при който работата на отделните служители се е оценявала и записвала в съответствие със строги критерии. Резултатите от този мониторинг са били достъпни на всички служители от администрацията.

С презумпцията, че „по-малкото е повече“, балансираните карти за оценка на резултатите насърчават концентрирането върху истинските движещи сили в организацията. За концептуалната работа по балансираната карта, която съвсем естествено изисква най-много време, в общинската администрация се формират работни групи, в които служителите са дебатирали, установявали са взаимозависимости и са определяли целите и параметрите. За да се осигури, че резултатите няма да бъдат манипулираните, определените решения (мнения, стратегически цели) ще бъдат използвани през следващите пет години. Промени и подобрения ще бъдат направени, ако е необходимо, при „второ представяне“. Актуализация и сравнения на „цели - реални резултати“ ще бъдат провеждани на всяко тримесечие.

Доволен персонал, създаващ доволни клиенти. Първоначално балансираната карта за оценка на резултатите е въведена във всички 40 офиса на Административна Дирекция 6 на два етапа; по-късно прилагането ѝ ще бъде разширено, за да покрие цялата администрация на Община Виена. Всеки офис мениджър и всички 1000 служители в Административна Дирекция 6 имат достъп до балансираните карти за оценка чрез общински интранет. Първата страница може да бъде прегледана от всеки член на персонала, така че да се запознаят с новия управленски метод и да предизвикат любопитство. „Нашата цел е да превърнем балансираната карта на резултатите в основната управленска система“, казва Дьолер.

ПРИНЦИП 8. ИНОВАЦИИ И ОТВОРЕНОСТ ЗА ПРОМЕНИ

1. ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ:

Този принцип гарантира, че се извлича практическа полза от въвеждането на нови решения и добри практики.

- Търсят се нови и ефикасни решения на проблемите и се дава приоритет на модерни методи за предоставяне на услуги;
- Има готовност да се въвеждат и тестват нови програми, както и да се използва натрупаният чужд опит;

- Създаден е климат, благоприятстващ промените в интерес на постигането на определени резултати.

Инструменти:

Бенчмаркинг (т.е. инструмент за усъвършенстване на дейността)¹; ползване на различни новаторски практики; предложения от експерти и граждани за въвеждане на новаторски практики; създаване на механизми за приемане на предложенията; създаване на база данни за иновационни практики и проекти; участие в международни конференции/ събития за обмяна на опит; провеждане на конкурси за новаторски практики; Пилотни проекти.

Примерни индикатори:

1. Осъществени пилотни проекти.
2. Участие на национални и международни конференции за споделяне на добър опит.
3. Приети и реализирани от общината, предложения на граждани и граждански и браншови организации на местно ниво.
4. Веднъж на година, или две, провеждане на самооценка от гледна точка на въведени иновации в работата на общинската администрация и общинския съвет.

Национално законодателство, което създава предпоставки за прилагането на принципа:

При осъществяване на административното обслужване администрациите се ръководят и използват утвърдените от министъра на държавната администрация и административната реформа добри практики. Оповестяването на добрите практики се осъществява чрез интернет страницата на Института по публична администрация и европейска интеграция ежегодно до края на юни. (**Наредба за общите правила за организацията на административното обслужване**, ПМС № 246 от 13.09.2006 г., обн., ДВ, бр. 78 от 26.09.2006 г., чл. 2, ал. 3 и 4).

¹ Бенчмаркинг = търсене на нови идеи + адаптацията им + прилагането им.

Правна рамка на местно ниво:

Местното законодателство е от изключително консервативен характер. Всички нормативни актове са сведени до отразяване на задължителни разпоредби на националното законодателство, които в само в отделни случаи биват адаптирани към спецификите на територията и местната общност. На практика свободата на местното самоуправление се упражнява в областта на ненормативната уредба, като например програми, стратегии, политики. Това е и сферата, в която повечето принципи за добро управление намират реално практическо приложение. Чрез многообразието от съществуващи местни програми, стратегии и политики, които задължително се приемат от компетентните органи на местните власти, се търсят и намират нови ефикасни решения на проблемите, тестват се нови подходи, използвайки натрупания чужд опит, с което се създава климат, благоприятстващ промените в интерес на постигането на определени резултати.

2. ПРАКТИЧЕСКО ПРИЛОЖЕНИЕ:

Ето някои примери за добри практики по приложението на този принцип на доброто управление на местно ниво:

Проект „Община Модел - МодРа” - община Разлог

Проект „Община Модел - МодРа”, реализиран в Община Разлог в сътрудничество с Програмата на ООН за развитие е пример за прилагане на принципа иновативност в управлението.

Проектът е фокусиран върху създаването на механизми и инструменти за:

- Въвеждане на ефективно дългосрочно планиране в общините;
- повишаване на ефективността, прозрачността и отчетността на общинската администрация и подобряване на качеството на предоставяните услуги;
- Въвличане на гражданите в обществения процес и създаване на

конструктивно взаимодействие между местните власти, гражданското общество и частния сектор;

- насърчаване на вертикалното взаимодействие между общината, регионалните власти и правителството;
- изграждане на международно и трансгранично сътрудничество.

Инициативата, осъществена в Разлог, е базирана на вече съществуващи добри практики, но в същото време тя успява да разработи нови механизми и инструменти в сфери, които изискват иновативни подходи.

Някои от дейностите, реализирани по проекта, са:

- Учредяване и провеждане на сесии на местен форум за устойчиво развитие, който да разработи Общинска стратегия за устойчиво развитие и План за борба с бедността.
- Обучение на общинската администрация и общинските съветници в стратегическо планиране, устойчиво развитие, управление на човешки ресурси, организационни умения, фискална политика, обществени фондове с цел да се подобри ефективността и отчетността в работата им.
- Нова Комуникационна и информационна стратегия, която обхваща изграждане на Бюро за съвети на гражданите, разработване на интернет страница на Разлог, изготвяне на печатни материали и излъчване на радио-телевизионни предавания.
- Технологичен център в Читалище Разлог, който осигурява достъпна на социално слаби групи до интернет, подпомага местния бизнес, предлага туристически услуги и организира обучителни курсове.
- Сътрудничество с Община Доксато, Гърция, и Община Тотана, Испания.

Практиката описва използването на интегриран подход, иновативни методи и реализирането на предизвикателни решения, които водят до подобряване на качеството на живот в общината и засилване на взаимодействието между институциите и гражданите.



ГИНЬО ГАНЕВ И СЛАВЧО АТАНАСОВ, кмет на Пловдив,
подписват Протокол за прилагането на принципите
за добро управление в общината, 5.12.2007 г.

„Конкурс за майстори“ - община Трявна

През 2003-2004 г. Община Трявна прилага иновативно мислене при възстановяване на външния вид на една от къщите в града. Къщата – общинска собственост – е стара, традиционна за Трявна сграда, но изключително занемарена.

Градската управа решава да организира конкурс за майстори, които да предложат и реализират проект за възстановяване на традиционния вид на къщата (включително цялостна визия, мебели, вътрешна декорация, тавани и т.н.). След провеждане на конкурса, който привлича множество участници, са одобрени 5 майстори, като всеки от тях получава правото да декорира отделна стая в къщата.

В резултат от креативността и ентузиазма на избраните майстори къщата се превръща в истинско произведение на традиционното тревненско изкуство.

Иновативният начин за решаване на проблема и вкарването на конкурентен елемент при реализиране на проекта довежда до отлични резултати – къща, която с гордост се показва пред посетителите на града като образец на тревненската школа.

Учене в мрежа – един от друг и един със друг

Пример от Австрия, област Рьорбах (проектът засяга местните областни офиси (local district offices) и услугите, които те предлагат)

Ключовите думи, описващи тази практика са: бенчмаркинг, ефективност и отчетност, ориентация към служителите. Това е по-небюрократичен начин на предоставяне на услуги на клиенти, който води до намаляване на времето, необходимо за издаване на различни документи. Проучване сред потребителите, реализирано след стартиране на практиката, показва, че администрацията е станала по-ефективна и ориентирана към клиентите. Участник в проекта е администрацията, която работи в приемните за граждани.

Цел на проекта:

- Сравнение между специално подбрани продукти и услуги и разработване на различни стандарти.

- Подобряване на лидерски стандарти.
- Повишаване на мотивацията на персонала да взема активно участие в повишаване на своята собствена квалификация.
- Подобряване на услугите за гражданите/ клиентите.

Изпълнение на проекта:

Реализираните дейности в рамките на проекта са:

1. Провеждане на проучване сред потребителите на услуги;
2. Проучване сред служителите на местните областни офиси;
3. Анализиране и оптимизиране на процесите в офисите;
4. Реализиране на административни промени;
5. Повишаване на капацитета на персонала на офисите (семинари, обучения);
6. Провеждане на редовни срещи на персонала;
7. Организиране на форуми и дискусии с потребителите на услуги;
8. Подобряване на качеството на консултациите/ съветите за клиентите (градски центрове);
9. Разработване на процедури за събиране и обработване на оплакванията;
10. Въвеждане на КАФ-модел

Резултатът:

Положителни ефекти: подобряване на взаимоотношенията с клиентите (служителите стават по-отзивчиви), по-бърз и по-ефективен начин на обслужване на гражданите. Намаляване на разходите.

Негативен ефект: основно свързан със служителите в офисите - новите идеи не са възприети от всички служители, персоналът е показал силна „привързаност“ към старите, ригидни модели.

Иновативност и мултипликационен ефект:

Проектът е иновативен по своя характер – проведен е като бенчмаркинг

инициатива в сътрудничество (в мрежа) с регионални офиси от други области в Австрия (макар, че има подобни добри практики и в други страни).

Проектът може да се мултиплицира от други офиси/ институции/ организации, за да подобрят процедурите за предлагане на услуги. В резултат на подобни дейности администрацията става по-ефективна, ефикасна и ориентирана към клиента.

Работата на офисите в мрежа дава възможност за обмяна на опит и добри практики. Представянето на опита на различни конференции и събития създава възможности за мултиплициране на добрата практика.

ПРИНЦИП 9. УСТОЙЧИВОСТ И ДЪЛГОСРОЧНА ОРИЕНТАЦИЯ

1. ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ:

- Нуждите на бъдещите поколения се вземат под внимание при предлагането на настоящите политики.
- Непрекъснато се взема под внимание устойчивото развитие на общността. Решенията са насочени към покриване на всички разходи, като целта е да не се пренасят за бъдещите поколения напрежение и проблеми - били те екологични, структурни, финансови, икономически или социални.
- Има широка и дългосрочна перспектива за бъдещето на местната общност, като се мисли за това от какво се нуждае тя, за да се постигне добро бъдещо развитие.
- Има разбиране за историческите, културните и социални обвързаности, на които се основава тази перспектива.

Устойчиво развитие е модел за използване на ресурсите, спрямо нуждите на хората, щадейки природата, така че тези нужди да бъдат посрещани не само в настоящето, но и за бъдещи поколения. Най-разпространената дефиниция е „посрещане нуждите на настоящето без да се подлага на риск възможността на бъдещите поколения да посрещат своите собствени нужди“.

Областта на устойчивото развитие може да бъде разделено на три сфери: устойчиво управление на околната среда, устойчива икономика и устойчиво социално – политическо развитие.

Младите хора могат да играят ефективна роля в осигуряването на доброто управление тъй като те са бъдещите лидери на обществото. Обучителни програми, които учат младите на превенция на корупцията в ежедневието има влияние върху тяхното участие в политиката и управлението на държавите, дори преди да могат да гласуват.

Инструменти:

Разработване на дългосрочни стратегии за развитие на конкретни сфери от интерес на местната общност, с широко участие на заинтересованите страни; включване на младите хора в разработването и реализирането на стратегиите; създаване и реализация на система и програми за обучение на младите хора за енергийна ефективност, опазване на околната среда и опазване на културното наследство; промоциране сред местната общност на трето поколение човешки права - правото на здравословна жизнена и природна среда, правото на достоен жизнен минимум за съществуването на човешкия индивид и т.н.

Примерни индикатори:

1. Приети дългосрочни стратегии за развитие.
2. Въведена политика за енергийна ефективност и опазване на околната среда.
3. Участие на младите хора в управлението и реализирането на политиките на общината.

Националната правна рамка включва:

В съответствие със **Закон за местното самоуправление и местната администрация** и **Закон за общинската собственост**, при осъществяване на дейността по разпореждане с общинската собственост, общинският съвет определя със свои наредби реда и условията, при

които се осъществява дейността, определя конкретните правомощия на кмета, приема решения по разпореждане с недвижими имоти и упражнява общо ръководство и контрол. Общинският съвет определя политиката за изграждане и развитие на общината във връзка с осъществяване на дейностите, свързани с общинското имущество. Всеки общински съвет приема правилник за организацията и дейността си и установява принципите, въз основа на които се осъществяват те.

Законът за държавния бюджет за 2008 г. за първи път регламентира правото на всички училища в системата на народната просвета да се разпореждат със собствен бюджет (т.нар. делегирани бюджети), с което училищата придобиват статут на второстепенен разпоредител с бюджетни кредити.

Правна рамка на местно ниво:

Всички общини в страната са приели **планове за развитие**, обхващащи 7-годишен период на действие, които осигуряват широка и дългосрочна перспектива за бъдещото на местната общност на базата на предварително проучени потребности. Това обаче е единствения документ, чрез който се прилага принципът за устойчивост и дългосрочна ориентация. Преобладаващата част от нормативните актове имат по-скоро целта да създадат условия за законосъобразно функциониране на местните власти, съобразявайки се с част от разглежданите принципи, но много рядко разпоредбите са дефинирани с грижа за бъдещи поколения. Изключение правят **Наредбите за поемане на общински дълг, за местните такси и данъци и за общинския бюджет**. И по трите проблематики са предвидени консултации с местните общности, когато има налице предпоставки за прехвърляне на сегашни финансови действия и задължения върху бъдещи поколения.

Един от ефективните финансови инструменти за прилагане на принципа на дългосрочна ориентация е въвеждането на програмното и ориентирано към резултатите бюджетиране. Общините все още не разработват бюджетите си на базата на този подход, а разработват единствено средносрочна фискална прогноза на базата на традиционното ресурсно-ориентирано бюджетиране, която прогноза се актуализира всяка година с приемането на годишния общински

бюджет. За разлика от ресурсното бюджетиране, програмното изисква дългосрочен стратегически подход в планирането на приходната и разходната част, като компонентите на бюджета се разпределят по политики и програми. С въвеждането на този подход нарастват възможностите за „преоригиране“ действията на местните власти от краткосрочни в дългосрочни.

2. ПРАКТИЧЕСКО ПРИЛОЖЕНИЕ:

Ето някои примери за добри практики по прилагането на този принцип на доброто управление на местно ниво:

Проект „Девет стъпки за общо бъдеще“ - Сдружение „Болкан Асист“ в партньорство с общините Летница, Ловеч и Севлиево (2007)

От месец март, 2007 година, сдружение „Болкан Асист“ в партньорство с общините Летница, Ловеч и Севлиево реализира проекта „Девет стъпки за общо бъдеще – девет села и три общини за развитието на Деветашкото плато“, включващ селата Кърпина, Брестово, Тепава, Деветаки, Крушуна, Кърпачево, Горско Сливово, Крамолин и Агато̀во.

В рамките на този проект са проведени два семинара, посветени на ресурсите на Платото и възможностите за развитие. По време на тези семинари участниците, представители на деветте села, дават предложения и идеи за съвместни проекти, които да помогнат за общото развитие на района. През месец юли се организира лятно училище за децата от трите общини, което даде възможност на 13 ученици да се запознаят с всяко едно от селата и да открият местата, които привличат интереса на младите хора.

За да бъдат обобщени всички дадени идеи и да се начертаят насоки за развитие на Деветашкото плато, през месец септември 2007 г. в Ловеч се провежда „Конференция на бъдещето“ с участието на над 100 представители на деветте села и на трите общини – Летница, Ловеч и Севлиево. Участниците – земеделци, пенсионери, младежи, представители на читалищата и бизнеса в региона, кметове и кметски наместници, неправителствени организации заедно ана-

лизираха възможностите на Деветашкото плато и набелязаха съвместни проекти за общо развитие. Разработена бе и програма за устойчиво развитие на Деветашкото плато. Кметовете на общините декларираха своята подкрепа и увериха хората от селата, че ще подпомогнат реализацията на проектите.

Идеите включват разработването на междуобщински проект за достъп до 5 от пещерите в Деветашкото плато, създаването на 3 туристически маршрута между селата, организирането на междуселски събор „Девет песни от извора“, на летни училища и лагери, както и множество проекти за опазване и преодоляване на следите от горските пожари. Един много сериозен резултат от Конференцията беше създаването на Сдружение „Деветашко плато“, което да работи за по-нататъшното устойчиво развитие на региона. В него членуват 69 души от деветте села и трите общини.

Конференцията на бъдещето е оригинален подход за планиране с участие на гражданите, който се прилага в страните с развита демокрация. В продължение на два дни участниците, групирани по различни начини, анализират успехите и неуспехите на миналото, тенденциите в настоящето и възможностите за бъдещето. Идеите за проекти се представят, след като групите затворят очи и „помечтаят“. Подходът мобилизира положителното и творческо мислене и дава много добри резултати в планирането на развитието на определена общност или район. През 2005 година той бе приложен за първи път в България от „Болкан Асист“ с помощта на швейцарски експерт за разработването на плана за развитие на община Тетевен.

Насърчаване на „зелената“ индустрия в провинциална Естония. Енергиен парк Рхиге за възстановими енергийни източници - община Рхиге, Естония

Притесненията относно промените в климата и цените на енергията превръщат възстановимата енергия и енергийната ефективност в много привлекателни за индустрията. Бизнесмените, обаче, много често не са наясно какви технологии са налични в техния регион, къде да намерят подходящото оборудване и как да го използват.

Енергийният парк Rхиге цели да преодолее проблема с липсата на информация, създавайки център, където се предлагат изчерпателни съвети и консултации относно спестяването на енергия, и където се представят доказани решения със слънчева, хидро- и биоенергия. Енергийният парк е център, където енергийни експерти могат да разработват интегрирани модели за доставка на енергия, като в същото време предоставят и компетентна информация и обучение. Паркът също така привлича хиляди посетители от областта, което създава условия за развитието на местната икономика.

Проектът за енергийния парк е ръководен от Община Rхиге, разположена в Южна Естония. Основни партньори са Туристическата асоциация на Маления (Латвия, регион Aluksne), Естонската камара за енергийно развитие, Туристическата асоциация Vхгитаа. Финансиране от 48 000 евро е отпуснато по програма ФАР за семинари, за издаването на ръководство за хидроелектричеството, оборудване и слънчево енергийни системи. 2365-те местни жители са също важни участници в програмата. Важна част от проекта са също и мрежата от различни институции и заинтересовани страни, които фасилитират процеса на трансфер на знания и опит за използването на технологиите за възстановима енергия.

Енергийният парк Rхиге е осъществен в две фази. Първата фаза включва планирането и развитието на зоната. Създаден е център за демонстрации, който предлага информация и обучителни курсове и семинари за енергийна ефективност, опазване на околната среда и устойчивото развитие. Втората фаза включва реалното монтиране на различни системи за възстановима енергия. Тези системи включват водни турбини и помпи, биоенергийни решения, колектори на слънчева енергия и отоплителни помпи, всички те използвани за генерирането на зелено електричество и топлина. Слънчево-термалната система е поставена на покрива на сградата на училището в Rхиге и е свързана в отоплителни помпи, създавайки единна отоплителна система. Слънчевата система и отоплителните помпи са оборудвани с електромери. Те са свързани с компютър в училището, така че учениците и всеки, който е заинтересован, може да следи енергопроизводството на табло. В допълнение по проекта е създадена и база данни относно енергийни източници, технологични решения и инфраструктура.

Енергийните паркове предоставят центрове, където технологии за възстановима енергия и оборудване за енергийна ефективност могат да бъдат разработени и представени на местни жители, фермери, и на индустрията. Енергийният парк Rxhude в Естония постига тези цели, създавайки туристическа атракция и устойчива заетост сред една земеделска общност. Енергийният парк привлича 40 000 посетители годишно, осигурява професионални обучителни курсове и семинари и подпомага развитието на програми за био- и слънчево енергоснабдяване в Южна Естония.

Като пилотен проект, директното влияние на био-, слънчевите и хидроенергийни системи в парка е ограничено. Но има много ползи в дългосрочен план от проекта. Паркът създава 7 постоянни работни места. Посредством посетителите в парка се стимулира и развитието на местната икономика. Паркът спомага за поддържането и на историческата местност до която е изграден, която иначе би претърпяла упадък. Паркът се явява като катализатор на устойчиво енергийно развитие в Южна Естония. Професионалните и инженерни обучителни курсове в парка насърчават „озеленяването“ на бизнеса и индустрията. Нови идеи и възможности са предоставени на местните средни и малки предприятия и фермери. Широко кръг от местни жители, включително и учители, биват окуражавани да посещават семинарите и курсове за генерирането и консервацията на възстановима енергия. Комбинирайки рекреационни съорезения с енергийно обучение сред привлекателна околна среда, паркът бива посещаван от 40 000 души всяка година. Всички те си тързват с повече знания и ентузиазъм да въведат енергийната ефективност и възстановима енергия в своите домове и работни места.

ПРИНЦИП 10. СТАБИЛНО ФИНАНСОВО УПРАВЛЕНИЕ

1. ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ

За първи път приетият през 2006 г. Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС) институционализира основни общоприети принципи на публичното финансово управление. Законът акцентира върху управленската отговорност и изисква ръ-

ководителите на организациите от публичния сектор да управляват средствата така, че да осигурят постигане на целите на организацията и да гарантират опазването на обществените интереси. Според чл. 5 от Закона финансовото управление и контрол е цялостен процес (прогнозиране, планиране, изпълнение, контрол и отчетане), интегриран в дейността на организациите, осъществяван от техните ръководители и служители, а не както традиционно се възприема като прерогатив само на финансистите. Този процес се осъществява чрез системи за финансово управление и контрол (СФУК), които са изградени от взаимносвързани елементи, подробно разписани в ЗФУКПС. Тези елементи се отнасят не само за цялата организация, но и за отделните ѝ звена, дейности и процеси. Елементите на финансовото управление и контрол (ФУК) като цяло са приложими за всички организации от публичния сектор. Ръководителят на всяка организация използва индивидуален подход при прилагането на елементите на финансово управление и вътрешен контрол в зависимост от спецификата на съответната организация (организационната ѝ структура, средата, в която се извършват дейностите, обемът и сложността на самите дейности и др.) и в съответствие със следните четири фактора за постигане на стабилно финансово управление на местно ниво, описани в декларацията от Валенсия:

- Цените на предоставяните услуги не надхвърлят реалната им стойност и не намаляват прекомерно много търсенето, особено в случаите когато се отнася за важни публични услуги. Местните власти следва да търсят фискална еквивалентност – публичните услуги се предоставят на такава цена, колкото данъци и такси са склонни да платят потребителите и ползите от публичните блага съвпадат с разходите им.
- Следи се за целесъобразност при финансовото управление, включително при сключване на договори и използване на заеми, при изчисляване на ресурси, приходи и резерви, и при използване на допълнителни приходи.
- Подготвят се многогодишни бюджетни планове с широко обществено обсъждане.

- Рисковете са правилно преценявани и управлявани, включително чрез публикуване на консолидирани отчети и, в случай на публично-частни партньорства, чрез реалистично разпределяне на рисковете.
- Местната власт участва в разпоредбите и споразуменията, касаещи междуобщинската солидарност, справедливото разпределяне на тежести и ползи и редуцирането на рискове (изравнителни системи, междуобщинско сътрудничество, споделяне на рискове и др.).

Неспазването на само един от горепосочените фактори застрашават финансовото състояние на общината и тя много лесно може да допусне формирането на т.нар. обективен структурен дефицит. За да се предотврати навреме попадането на местната власт в затруднено финансово положение, чиито индикатори за това ежегодно се публикуват в Наредба за условията и реда за финансово подпомагане на общини с обективен структурен дефицит, и все повече да се подобрява качеството на нейното финансово управление, е полезно местната власт да прилага в своята ежедневна работа набор от инструменти, който неминуемо следва да е в синхрон и със съществуващата нормативна уредба, способстваща поддържането на стабилно финансово управление на местно ниво.

Инструменти:

Целта на инструментариума е да подпомогне местните власти в усилията им за поддържане и повишаване качеството на финансовото управление на местно ниво. Посочените инструменти са избрани след детайлен преглед на одитни доклади на Сметната палата за финансовото управление на бюджетите на повече от 100 малки, средни и големи общини в страната през последните 5 календарни години.

- Разработване и прилагане на стратегия за идентифициране и управление на риска на територията на общинска администрация – задължителен елемент на СФУК.

- Разработване на подсистема „Система за управление и контрол на приходите“ към СФУК и утвърждаване на правила по определянето, събирането, контрола и отчитането на местните приходи като част от СФУК на общината и второстепенните разпоредители, с цел въвеждане на антикорупционни практики и подобряване на обхвата и събираемостта на данъците и таксите.
- Утвърждаване на вътрешни правила за мониторинг на СФУК, включващи периодичността на прегледите на системите и реда за приемане на коригиращи действия. Специфична роля имат вътрешните одитори, които оценяват адекватността и ефективността на СФУК, в съответствие със Закона за вътрешния одит в публичния сектор (ЗВОПС).
- Периодическа проверка на приходите от вътрешните одитори.
- Определяне на ред, процедури и длъжностни лица по събирането, отчитането и контрола на собствените приходи.
- Определяне на длъжностни лица, които да следят за изтичането на сроковете за доброволно плащане на наложените санкции и да предприемат действия за принудителното им събиране.
- Определяне правила за изпълнение и контрол на задълженията на отдел „Местни данъци и такси“ относно: изясняване на фактите и обстоятелствата от значение за установяване на данъчно задължените лица и размера на задълженията по видове местни данъци; удържане и внасяне на данъците; законосъобразното определяне на цената на издаваните удостоверения за данъчна оценка на недвижими имоти и земеделски земи - въвеждане на аналитична отчетност според срока за извършване на административните услуги.
- Вземанията от наеми, за които е изтекъл съответния давностен срок за събиране се отписват от баланса като несъбираеми.
- Определяне на длъжностни лица за актосъставители по реда на съответния закон.

- Утвърждаване на правила за контрол по касовото и счетоводно отчитане на местните приходи.
- Разработване и прилагане на практически наръчник за осъществяване на дейността на общината, свързана с координацията, контрола и усвояването на средства по проекти и програми.
- Въвеждане на процедурата за двойния подпис преди поемане на финансово задължение и извършване на разход.
- Елиминиране на практиките за занижаване на плановете годишни бюджети за местни дейности.
- Да не се допуска пренасочване на средства от държавни в местни дейности.
- Утвърждаване със заповеди на кмета Правилник за документиране на бюджетните операции и документооборота в общината, Счетоводна политика и Индивидуален сметкоплан, което ще допринесе за подобряването на оперативния, текущ и последващ контрол за спазване на финансовата дисциплина и правилното оформяне на първични документи.
- Осъществяване на ефективен предварителен контрол, с оглед осигуряване на законосъобразност на решенията и действията на лицата, носещи управленска отговорност.
- Преминане от исторически тип бюджетиране към програмно и ориентирано към резултатите бюджетиране.

Индикатори:

1. Положителни резултати от вътрешен и външен финансов контрол
2. Положителни резултати от проверки на Сметната палата
3. Положителни резултати от одити

Нормативна основа на национално ниво:

С последните изменения на Конституцията, бр. 12 от 6.02.2007 г., се предоставят правомощия на общинските съвети да определят раз-

мера на местните данъци и такси при условия, по ред и в границите, установени със закон, с което се дава възможност на местните власти „да регулират и управляват значителен дял от обществените дела под тяхна собствена отговорност и в интерес на местното население.“ **Законът за местните данъци и такси** постановвява видовете, размера, обезпечаването и начина на събиране на местните данъци и такси. С последната поправка на закона, която е в сила от 1 януари 2008 г. се увеличават възможностите за собствени приходи на общините с включването на патентния данък в групата „местни данъци“. В **Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор**, както се спомена по-горе, се определят основополагащите принципи за финансов стабилитет: 1. съответствие със законодателството, вътрешните актове и договори; 2. надеждност и всеобхватност на финансовата и оперативната информация; 3. икономичност, ефективност и ефикасност на дейностите; 4. опазване на активите и информацията. **Законът за вътрешния одит** урежда същността, принципите и обхвата на вътрешния одит в организациите от публичния сектор.

Нормативна основа на местно ниво:

По отношение на местната нормативна уредба стабилното финансово управление е един от принципите с най-широко отражение, следствие от дългосрочната консервативна фискална политика, която страната провежда. Всички актове, имащи отношение по финансовото управление на общински средства и активи регламентират воденето на строга фискална политика и процедурите за нейното изпълнение и контрол. По отношение на местните такси и цени на услуги един от принципите за определяне на техния размер е възстановяване на пълните разходи на общината по предоставяне на услугата на базата на анализ на тенденциите. Предвидена е и възможност за невъзстановяване на пълните разходи в случаите, когато общинският съвет реши, че това се налага за защита на обществения интерес, като разликата между разходите по предоставяне на услугата и размера на таксата е за сметка на общинските приходи. Регламентирано е също така, че общината прилага такси и

цени на услуги само в случаите, когато са ясно определени потребителите на услугата и разходите за нейното възстановяване.

Наредбата за съставянето, изпълнението и отчитането на общинския бюджет налага строги изисквания по отношение на разходването на общински средства. Например мнозинството от общини са приели разпоредбата, че разходите по бюджета на съответната община се извършват до размера на постъпилите приходи по банковата сметка за деня и до размера на бюджетните кредити за отчетния период. Текущите разходи не могат да се финансират с дългосрочен дълг, а краткосрочен дълг може да се използва единствено за финансиране на временен паричен недостиг в рамките на годината. В 2/3 от общините се регламентира и разходването на бюджетния излишък – за капиталови разходи с решение на общинския съвет, само ако няма неразплатени текущи разходи.

2. ПРАКТИЧЕСКО ПРИЛОЖЕНИЕ

Ето някои примери за добри практики по приложението на този принцип на доброто управление на местно ниво:

Модел за многогодишно финансово планиране – пилотна практика в общини Свищов и Несебър

По своята същност моделът за многогодишно финансово планиране представлява адаптиран за българските общини софтуер, който: 1) Разделя оперативната дейност от инвестиционната дейност на общината; 2) Определя какви са възможностите за инвестиране в общината; 3) Стандартизира всички приходи и разходи на общината през различните години към действащия бюджетен класификатор; 4) Осъществява дългосрочно планиране като прогнозира не само отделния бюджет за дадена година, но и неговото отражение в следващите бюджети; 5) Дава възможност за проиграване на различни финансови решения и проследяването на резултатите от тях в последващите бюджети.

Примерни казуси, които моделът е разрешил:

- В дадена община, която е известна със значителните си и стабилни приходи, чрез модела се установява сериозна тенденция.

Оказва се, че общината изразходва значителен ресурс за текущи дейности. Установява се, че ако тази тенденция продължава да се поддържа от общинското ръководство, то след 2 години общината ще бъде изправена пред ситуация, при която няма да може да осъществява никакви инвестиции.

- Дадена община е планирала осъществяването на голям общински проект. Чрез модела се анализират три алтернативи: а) проектът да се реализира в настоящия момент, като се вземе заем; б) проектът да се реализира в настоящия момент, но като се намалят разходи за общински дейности; и в) да се изчака две години, през които се акумулират средства и тогава да се реализира проектът. Чрез модела се анализира как тези три варианта се отразяват върху бъдещите общински разходи. При първия вариант ще трябва да се плащат лихви в бъдеще, което означава, че ще се ограничават разходи тогава, при втория вариант ще следва да се ограничават разходи в настоящия момент, а при третия вариант обществото ще бъде лишено от облагите на проекта. Взема се решение да се пристъпи към получаването на кредит, защото, от една страна, населението ще ползва ползите от проекта, а, от друга се оказва, че обслужването на кредита е напълно поносимо и не води до драстичен спад в бъдещите разходи по общински дейности;
- За реализирането на даден проект в дадена примерна община е необходимо намаление на разходите или увеличение на приходите. Чрез модела се произграват тези две възможности. Чрез модела е изчислена величината на необходимата икономия и величината на необходимото увеличение на приходите. Тогава органите, които определят политиката в общината, трябва да решат от коя дейност да икономисат средства или от кой приходоизточник да завишат постъпленията (например да се увеличи ставката по дадена такса). Установява се, че чрез неголямо намаление на средствата за издръжка на общинска дейност "Образование" и чрез конкретно завишаване на ставките по някои общински такси се освобождават средства за реализирането на проекта.

След адаптирането на модела към особеностите на българските об-

щини и националното законодателство той се прилага в над 50 големи, средни и малки български общини, сред които Русе, Стара Загора, Сливен, Добрич, Шумен, Силистра, Разград, Велинград, Троян, Севлиево, Ботевград, Пловдив, Вършец, Тетевен, Варна, Поморие, Мездра, Полски Тръмбеш, Раковски, Върбица, Кюстендил, Оряхово, Каварна, Карлово, Самоков, Кресна, Омуртаг, Съединение и др.

Координационен екип за търсене на допълнителни финансови ресурси – Едмонт, Оклахома, САЩ

Администрацията на град Едмонт (68 000 жители), Оклахома, САЩ, формира координационен екип, който да подпомага нейните усилия в търсенето на релевантни програми за финансиране. Екипът се управлява от ръководител, отговорен за идентифицирането на подходящи програми за кандидатстване. Останалите 27 членове на екипа са представители на всичките сфери, в които функционира градската администрация. Те постоянно усъвършенстват уменията си за писане на проекти, участват в обучителни инициативи и членуват в различни мрежи, посветени на управлението на проекти. Когато ръководителят на екипа идентифицира подходяща програма за кандидатстване, представителят в екипа от съответната сфера разписва проектното предложение с помощта и на останалите свои колеги. Целият екип се събира веднъж годишно, като членовете му поддържат постоянен контакт чрез електронната поща. Благодарение на работата на координационния екип администрацията на град Едмонт е спечелила допълнителни финансови ресурси в размер на над 10 милиона долара.

Удобен начин за плащане на сметки, гр. Кеси, Австралия

Около 70% от австралийците посещават местни будки поне веднъж седмично, за да си купят вестници, списания и лотарийни билети. За жителите на град Кеси, провинция Виктория, Австралия, е възможно вече да плащат на будките и своите местни данъци, такси и комунални сметки, като например данък сгради, сметки за ток, газ, телефон, вода, талони за паркиране и др. Продавачите по будките са инструктирани

как да управляват дневните приходи от тези сметки, така че да ги разделят от останалия оборот. Чрез тази система гражданите имат възможност да платят и на такси за домашни любимци. Информацията за съответно плащане веднага се изпраща до националната мрежа за събиране на плащанията, откъдето това плащане може да бъде видно от всеки служител от централната или местна администрация, използвайки специален идентификационен код. Тази система намалява разходите на местната администрация за събиране на местни данъци и такси, повиши събираемостта на последните и най-важното – превръща се в най-удобния начин на местните жители за плащане на сметки.

Местна наредба намалява

броя на неизплатени задължения, Еванстън, Илинойс, САЩ

Местна наредба, приета от общинската администрация на Еванстън, Илинойс, САЩ, спомага да се увеличи събираемостта на задълженията от граждани и фирми към общината. Наредбата регламентира отказа от издаване или подновяване на лиценз, разрешително и др. документи на лица, които не са издължили на общината. Преди издаването на документ от горепосочените, общинските администратори проследяват в системата „Ти дължиш“ дали кандидатстващото лице има неизплатени задължения и, ако са констатирани такива, лицето трябва да плати дължимите суми и едва тогава стартира процедура по издаване на съответния документ. Преди приемането на наредбата общинската администрация имаше 23% събираемост на задължения, а две години след приемането на наредбата – 51%.

ПРИНЦИП 11.

ЧОВЕШКИ ПРАВА, КУЛТУРНО РАЗНООБРАЗИЕ И СОЦИАЛНО ЕДИНСТВО

1. ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ

- Човешките права, които са в сферата на влияние на местната власт, се зачитат, защитават и прилагат, и се взимат мерки за

борба с дискриминацията, на каквато и да е основа.

- Културното разнообразие се приема като преимущество и се полагат постоянни усилия всички да откриват своите интереси в местната общност, да се идентифицират с нея и да не се чувстват изолирани.
- Насърчава се социалното единство и интеграцията на изостаналите райони.
- Гарантира се достъпът до важни услуги, особено за най-непривилегированите части от населението.

Иструменти:

Проучване на потребностите на уязвимите групи и разработване на специални услуги за тях; предоставяне на социални услуги на различни маргинализирани групи; изработване на надписите в общината на Брайл; създаване на Обществени съвети за социално включване на хора с увреждания, създаване на Обществени съвети за социална интеграция на роми; подкрепа на читалищни дейности, в които са включени малцинствени групи; създаване на общински културни политики и превръщане на културно-историческото наследство във фактор за развитие.

Индикатори:

1. Наличие и реализация на общински стратегии за интеграция на малцинствени групи.
2. Участие в Обществените съвети на широк кръг заинтересовани групи.
3. Липса на сегрегирани училища в общината.
4. Въвеждане на местни форма на подкрепа като помощни учители билингви, подготовителни курсове за деца билингви от детските градини и др.
5. Пригодени обществени сгради за достъп на хора с увреждания.

Правна рамка на национално ниво:

Защитата на всички граждани и зачитането на човешкото им достойнство е конституционен принцип, заложен в цялостното законодателство и разработването на националните стратегии и програми. Мерките за изпълнение на Стратегията за децентрализация са насочени към всички граждани. Никои не може да бъде дискриминиран или изключен от обществения живот. Услугите, които се предоставят на местно ниво, са за всички граждани, независимо от техния етнически произход и вероизповедание.

Административното обслужване се осъществява при спазване на принципите, установени в **Закона за администрацията** и в **Административно процесуалния кодекс (АПК)**, както и при гарантиране на: 1. равен достъп до административните услуги и до информация за административното обслужване (**Наредба за общите правила за организацията на административното обслужване**, ПМС № 246 от 13.09.2006 г., обн., ДВ, бр. 78 от 26.09.2006 г., Чл. 2. ал. 1).

Специално внимание се отделя на достъпността на административното обслужване за хората с увреждания (пак там, чл. 15, ал. 2).

Сравнително малко са нормативните актове, които съдържат конкретни мерки и разпоредби по въпроси, касаещи човешките права, културното разнообразие и социалното единство. През призмата на социалния модел на уврежданията три са основните фактори за участие на хората с увреждания в живота на техните общности: достъпност на физическата среда, достъп до помощни технически средства и лична помощ. Единствено големите общини с население над 100 000 души имат приети **Наредби за осигуряване на общодостъпна среда за всички жители с акцент върху хората с увреждания**. Тези наредби детайлно определят техническите спецификации и изисквания при строеж на нови и ремонт на съществуващи сгради с оглед специфичните потребности на групи хора. Подобно антидискриминационно третиране на различни групи жители е налице и в **Наредбата за управление и разпореждане с общински жилища**, която е приета от всички разглеждани общини. Тя подробно регламентира процедурите за допустимост и кандидатстване на лица със жилищни нужди за настаняване под наем в общински

жилища, както и техният избор, като предимство се дава на социално слаби, многодетни семейства и хора с увреждания.

Механизмът на личната помощ за компенсиране на дефицита, предизвикан от увреждането, е социална практика в много европейски страни. Столична община в рамките на своите правомощия и оперативната си самостоятелност по Закона за местното самоуправление и местната администрация регламентира алтернативни услуги за гражданите като приема **Наредба за предоставяне на социална услуга „Асистент за независим живот“**, въведена в действие от март 2008 година. В други общини са приети наредби за социално подпомагане на граждани, спазвайки принципите за антидискриминация и равнопоставеност.

В 2/3 от общините са приети **Наредби, регулиращи дейността на органите на религиозните общности и взаимоотношенията им с местните власти**. Водещ принцип е поддържането на религиозна толерантност и недопускането на дискриминационни действия, основани на религиозна принадлежност. Регистрираните вероизповедания могат свободно да развиват своята дейност на територията на съответната община, като дейността не трябва да бъде насочена срещу националната сигурност, обществения ред, морала, здравето, правата и свободите на други граждани.

Извън обхвата на местните нормативни актове са приети редица програми, стратегии и политики по отношение спазването на човешките права, културното разнообразие и социалното единство. В по-голямата си част тези документи са приети по инициатива на граждани или в рамките на даден проект.

2. ПРАКТИЧЕСКО ПРИЛОЖЕНИЕ

Някои примери за добри практики по приложението на този принцип на доброто управление на местно ниво:

Стратегия за социална интеграция на ромите в Община Пещера

Изготвянето на Стратегия за социална интеграция на ромите е процес, изискващ общи усилия за разработване и изпълнение; мобилизиране на потенциала на гражданите; равнопоставеност на участниците;

система от конкретни мерки за решаване на проблемите и преминаването им от личен в обществен интерес, съобразена със спецификата на конкретната община. Идеята за създаването на Стратегия за социално приобщаване на съгражданите от ромския етнос е съвместна инициатива на читалищното настоятелство, насърчавано и подкрепяно от видни общественици, учители, лекари, профсъюзни дейци, работодатели, представители на ромската общност, на държавни и общински институции, имащи отношение и мотивирани да работят за разрешаване на социалните проблеми сред ромското население. Обединените усилия на местно ниво получават финансовата подкрепа на ФРМС чрез Фондация „Чарлз Стюарт Мот“ и от януари 2004 г. започва практическата реализация на тази чудесна идея.

Изпълнението на проекта стартира с представянето му пред обществеността чрез местните медии. Те посрещат идеята скептично, коментирайки: „Поредната стратегия за ромите...“. Стартира подготовка за създаването на Обществен съвет, чрез срещи и разговори с представители на ромската общност, видни общественици, неформални ромски лидери, учители, лекари, профсъюзни дейци, работодатели, представители на държавни и общински институции, имащи отношение и мотивирани да работят за разрешаване на социалните проблеми сред ромското население, с цел подробно запознаване с идеята на проекта. На доброволен принцип и след проведено учредително събрание е сформиран Обществен съвет (ОС). Членовете на ОС са запознати с механизмите на изготвяне на общинска стратегия за социално приобщаване на ромите. Определени са работни групи в пет направления:

- Инфраструктура;
- Социална политика, икономическо развитие, трудова заетост;
- Здравеопазване;
- Образование, култура и спорт;
- Човешки права, работа с младите хора, ромската жена.

Разработена е анкета, чрез която се проведе допитване сред ромското население със съдействието на хора от ромските квартали.

Резултатите с обобщената информация от анкетата са предоставени на всяка от петте работни групи за формулиране на проблемите по направления, възможности за тяхното разрешаване и необходимите за това ресурси - финансови и човешки.

Според одобрения от членовете на Обществения съвет график, работните групи провеждат ежемесечни сбирки. Идеята за избор на председатели на групите се оказва работеща като по този начин се осъществява много добра координация между работните групи.

След неколкомесечна работа се провежда обобщителен семинар на Обществения съвет. Работните групи по направления представят писмено формулираните проблеми, предложенията и вижданията за тяхното разрешаване и необходимите за това ресурси - финансови и човешки. Общественият съвет взима единодушно решение да провъзгласи съществуването си, като се превърне в постоянно действащ орган, който да заседава ежемесечно и да подпомага изпълнението на стратегията. Чрез популяризиране работата на Обществения съвет се променя разбирането сред общността за важността на интеграцията на ромите, като основа за демократично развитие на общината, засилва се ролята на местните институции и гражданското участие.

Следва изработване на цялостната стратегия за равнопоставено интегриране на ромската общност в гражданското общество, като основа за подобряване на социалната среда, която се внася за разглеждане и приемане от Общински съвет. Стратегията бива приета на следващото заседание на Общинския съвет и се превръща в неразделна част от плана за регионално развитие на Община Пещера.

Изпълнението на Стратегията стартира с назначаването на двама души на длъжност „Комендант“ - впоследствие „Експерт по етническите въпроси“ в Община Пещера. В структурата на Общинската администрация те са поставени в Дирекция „Социални дейности“. Дейността на експертите се подпомага и от 4-ма души назначени по Национална програма ОСПОЗ на длъжности „Социални асистенти“.

В двете обособени ромски махали са осигурени офиси на гореизброените специалисти и експерти и там се позиционира тяхната рабо-

та. Основната им дейност е свързана с подпомагане на Ромското население с работата с институциите (попълване и подаване на молби до Социални зржи, Община, Медицински центрове, ТЕЛК и др.). Принципно експертите провеждат общинската политика на територията с преобладаващо ромско население. Друга тяхна функция е подпомагането на представители на общински, държавни институции и полиция в работата им с това население. Също така сътрудничат на Търговските гужества AVN и ВИК по отношение събираемостта на задълженията на населението към гужествата.

Осигурен е приеман ден в тези офиси на различни общински специалисти. Впоследствие в единия от кварталите е изграден център за обслужване на гражданите, където се помещават гореспоменатите експерти, както и представители на полицията, медицинско лице и др.

Общественният съвет продължава да се събира ежемесечно и да обсъжда конкретни проблеми и политики по отношение на ромското население, като има и няколко предложения на съвета, разглеждани в комисиите към Общинския съвет.

Онлайн портфолио на умения и годишен базар на работни места подпомагат срещата на хората, търсещи работа, и работодателите - Централна Уусимаа, Финландия

Партньорство Централна Уусимаа обединява 4 местни власти в северната част в района на Хелзинки. То е основано през 1997 г. от триото Jarvenpaa, Kerava и Tuusula и към него през 2003 г. се присъединява Nurmijarvi. Партньорството се фокусира върху намиране на новаторски начини за създаване на работни места, развитие на предприемачеството и убеждаване на местните заинтересовани заедно да се справят с безработицата.

Партньорството е член на REILES (Reseau Europeen d'Initiatives d'Integration Economique et Sociale) – организация, която се стреми да събере ресурси, разпръснати из цяла Европа, за съвместно разработване на нови инструменти и методи за международни дейности. Мрежата подкрепя обмяна на опит и дискусии и информира члено-

вете си по въпроси на превенция на социалното изключване и безработицата. Трите нови идеи, инициирани от Партньорството са: Партньорство+, годишен базар на работни места и портфолио на уменията.

„Партньорство+“

Проектът “Партньорство+” цели да открие и да развие възможности, да активира хора, изключени от пазара на труда, и да подкрепи инициативността сред тях. Проектът предоставя информация по проблеми и необходими дейности, като създава позитивно отношение към работата и социалното включване в Централна Уусимаа.

Изходна точка за “Партньорство+” са местните нужди и ресурси. Сред партньорите са местните власти, бюрата по труда, образователни и нестопански организации, частни компании, Социалният застрахователен институт на Финландия и Центърът за заетост и икономическо развитие на Уусимаа.

Намиране на работа за дългосрочно безработните и хората в риск от изключване от пазара на труда изисква индивидуален, основан на нуждите и многостранен подход. Проектът оценява способността на клиентите за наемане на работа, въвежда модерна култура на труда и развива отношение на участие и мотивация.

Една от услугите, които предоставя “Партньорство+”, е обучението. За всеки участник се начертава личен план, който е следван преди и по време на обучението. Участниците получават помощ от общински координатори, обучители, бюрата по труда, Социалния застрахователен институт и служителите на партньорството. Целта е, като се следва планът, да бъде подобрено качеството на живот и възможностите за намиране на работа и последващо обучение. Когато е необходимо, планът включва рехабилитация или пенсионна схема.

Годишен базар на работни места

Основната цел на това събитие е да създаде нова алтернатива за местните работодатели и хората, търсещи работа, да се срещнат. Всяка пролет Годишният базар събира заедно 30-50 работодатели,

кариерни центрове, обучителни институти и др. и около 3000-4000 души, търсещи работа. Базарът представя също така форум, на който работодателите и кариерните центрове дават информация за най-новите свободни работни места. Така хората, които търсят работа, могат да идентифицират нуждите си при актуализация на работните си умения. Контактите, създадени между обучителните организации и работодателите, могат да доведат до нови форми на "чиракуване" и обучение.

Годишният базар на работни места в Централна Уусимаа се провежда на ротационен принцип всяка година и се организира от Партньорството на Централна Уусимаа в сътрудничество с местните бюра по труда, общините и работодателите. Обединен екип наема зала, необходимата апаратура, организира информационните точки, наема модератори, артисти и се грижи за маркетинга. Събитието се рекламира широко чрез пресата, радио и т.н. Контактите с работодатели се поддържат главно от ръководители в областта на заетостта. Ролята на Партньорството е най-вече при работата в мрежа.

Първото събитие в Керва (1998) е успешно. По време на Базара работодатели, които два месеца не са могли да наберат работници, се срещат с мотивирани 2 100 души, търсещи работа. Базарът създава нов и ефикасен форум за контакти в приятелска атмосфера за участниците. Подписват се 30-40 нови договора за работа и обратната връзка е изключително положителна. Вторият базар се провежда през 1999 г. в Туусула и дава още по-добри резултати, като привлича 2 500 души, търсещи работа, и 35 работодатели и се стига до подписването на 130 нови договора. Третият базар се провежда в Ярвенпая през 2000 г. Седмият базар се провежда в Керва през февруари 2007 г. и осмият – в Туусула през март 2008 г.

Портфолио на уменията

В културата на Финландия при кандидатстване за работа е прието да се изисква CV, в което човек представя уменията си, полезни за работното място. Но стандартният формат обикновено не е от полза за хора, които не са придобили уменията си в училище, и самоуважението на мнозина търсещи работа е разклатено, при вида на тяхното CV.

Поради тази причина за две години е разработен инструмент, който може да даде на работодателя информация за реалните умения на човека, кандидатстващ за работно място. Портфолиото на уменията показва всички умения на кандидата, дали те са били научени по време на работен процес, като хоби или в живота като цяло. Портфолиото се публикува в интернет, така че да е лесно достъпно.

“Най-лошото, което може да се случи с човек, търсещ работа, е той/тя да забрави да спомене в своето CV останалите си умения – като например грижа за деца, грижа за възрастни хора, или строеж на къща!”, казва координаторът на проекта Erja Lindberg. “Ние имаме достатъчно време да създадем атмосфера на доверие с хората, търсещи работа, така че да разберем какви други умения имат те. Друга важна част от процеса е изграждане на самочувствие у всеки един.”

Например Signa Nikola пише в своето Портфолио на уменията: “Имам репутация на човек, на когото можеш да се довериш, точен и внимателен. Имам опит в организиране на успешни срещи, които удовлетворяват очакванията на клиентите. Имам над 10-годишен опит в организиране на различен вид събития и знам как да ги направя успешни.”

Препоръки по предприемане на по-нататъшни действия:

- Изграждане на подходящи условия за достъп на хора с увреждания;
- Изграждане на сайтове на общините с опции за слабовъзрастни;
- Подготовка на общински служители за овладяване на жестомимичен език;
- Подготовка на общински служители за овладяване на малцинствени езици – турски, романес;
- Назначаване на хора от малцинствата и хора с увреждания в общинската администрация и търговските дружества с общинско участие.
- Приемане на Наредба за предоставяне на социална услуга „Асистент за независим живот“ от останалите общини в страната с цел активните хора с увреждания в трудоспособна възраст от другите градове в страната да получат достъп до по-модерния механизъм на личната помощ.

ПРИНЦИП 12. ОТЧЕТНОСТ

1. ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ

Отчетността означава качество на действията, бездействията и актовете на местната администрация, което се проявява при ясно разграничение на правата и задълженията на отделните местни органи и се изразява в системно, пълно, всестранно и обективно изнасяне на информацията относно съставените планове и програми, извършените въз основа на тях дейности, използваните ресурси и постигнатите резултати на всички нива на управлението. Отчетността дава възможност за обратна връзка с избирателите и корекция на отделните управленски политики в хода на мандата. Отчетността също така означава активност на всички административни звена и служители по предоставяне на своевременно и подробно аргументирани сведения за действията, бездействията и актовете си пред всеки, който е оправомощен да ги знае. Нейно предназначение е да съдейства за изграждането на условия, в които гражданите, частният и гражданският сектор могат достоверно да оценят дали публичните органи изпълняват ефективно, ефикасно, своевременно и отговорно правомощията си и дали спазват приетите принципи и процедури. Така се защитават както общественият интерес от добро управление и легитимността на администрацията, така и правата на отделния гражданин.

Декларацията от Валенсия определя отчетността като принцип за добро демократично управление, отговарящ на следните показатели:

- Всички вземащи решения органи, било то колективни или еднолични, носят отговорност за своите решения;
- Решенията се докладват, обясняват и могат да се санкционират;
- Съществуват ефективни средства срещу злоупотреби и срещу такива действия на местните власти, които накърняват правата на гражданите.

Инструменти:

- публикуване в интернет на основни документи за дейността на съответната местна администрация;
- поддържане на публични регистри описани по-долу, вкл. такъв на разработените и спечелени проекти. Резултатите от изпълнението на проектите по европейски програми да бъдат представяни публично;
- Регистър на населението;
- Регистър на имотите - общинска собственост;
- Регистър за издаване на лицензи за продажбата на алкохол и цигари;
- Регистър за регистриране на пунктовете за извършване на дестилация на ферментирани плодови материали;
- Регистър за издадените заповеди за категоризация на заведения за обществено хранене и местата за настаняване (хотели и др.);
- Регистър за фирми, лицензирани за търговска дейност с отпадъци и отломки от черни и цветни метали и сплави;
- Регистър по регистрацията на домашните кучета;
- Регистър на частните лечебни заведения;
- Регистър за регистрирането на заведения за обществено хранене по видове;
- Регистър за търговските обекти по видове;
- Регистър за местата за настаняване-хотели, частни квартири, бунгала и др.;
- Регистър за издадени разрешения за поставяне на временни съоръжения;
- Регистър на единния кадастър;
- Регистър на обществените поръчки;
- Регистър на малките обществени поръчки;

- Регистър на даренията;
- периодични отчети за дейността на общинския съвет пред гражданите;
- Въвеждане на процедура за непрекъснато наблюдение и поетапно отчитане на всички изпълнявани проекти. Така общинските съвети се предпазват от съмнения за корупция и лоши практики при усвояване на европейските и други средства и има постоянна готовност да информира обществеността за напредъка на определен проект;
- организиране на приемна на кмета, включително "изнесена" в отделните населени места на общината;
- да се отчитат публично алтернативните източници на финансиране - поемане и обслужване на общински дълг;
- периодичен отчет пред обществеността за събираемостта на наемите, като част от общите несъбираеми вземания;
- годишните финансови резултати от дейността на общинските предприятия и на търговските дружества с общинско участие да се приемат от общинските съвети и да се оповестяват сред обществеността;
- да се прави периодичен публичен отчет на постигнатия напредък при въвеждането на Харта на клиента;
- да се изготвя и публикува обобщен анализ на предприетите действия на общината въз основа на постъпилите жалби на граждани.

Примерни индикатори:

1. Наличие на публични регистри и възможност за достъп до тях на гражданите на общината.
2. Информираност на населението за дейността на общината.
3. Налична и достъпна информация за текущите и завършили проекти на общината, дейности, резултати, фирми-изпълнители и бюджет на проектите.

4. Участие на широк кръг заинтересовани в публичните обсъждания на отчетите на кмета/общинския съвет.

Правна рамка на национално ниво:

Националното законодателство регламентира редица мерки за осигуряване и поддържане на отчетност на публични органи, от които мерки биха могли да се изведат следните:

- Общинският съветник е длъжен да поддържа връзки с избирателите и да ги информира за дейността и решенията на общинския съвет (**Закон за местното самоуправление и местната администрация**, Чл. 36).
- Общинският съвет може да избере местен обществен посредник, който съдейства за спазване правата и законните интереси на гражданите пред органите на местното самоуправление и местната администрация (**Закон за местното самоуправление и местната администрация**, Чл. 21а).
- Кметът е длъжен публично да отчете изпълнението на общинския бюджет (**Закон за общинския бюджет**, Чл. 30), а текущо – пред ОБС (**Закон за общинския бюджет**, Чл. 25).

Правна рамка на местно ниво:

Както се отбеляза по-горе традиционно отчетността се разглежда в две посоки – отчетност на кмета на общината пред общинския съвет и отчетност на местните власти пред местните общности. По отношение на първата перспектива, която е и в основата на дефиницията за отчетност според 12-те принципа за добро демократично управление, кметът е задължен да се отчита пред общинския съвет по всички въпроси, по които той извършва контрол на изпълнението. Всеки нормативен акт завършва с параграф, който посочва лицето, отговорно за контрола по изпълнението на акта, като в повечето случаи това е кметът. Общинският съвет може да отмени актове на кмета, издадени в нарушение на неговите решения. За разлика, обаче, от изискването на декларацията от Валенсия всички органи да носят отговорност за своите решения, кметът не носи лична отговорност пред общинския

съвет. Съгласно чл. 44, ал. 1, т. 7 от Закона за местното самоуправление и местната администрация кметът е длъжен да се отчита пред общинския съвет, но този отчет има информативен характер и законодателството не установява за него персонална отговорност. Право за отмяна на актове на кмета на общината има и областният управител. Според чл. 32, ал. 2 от Закона за администрацията той може да отменя незаконосъобразни актове на кметовете на общините в едномесечен срок от узнаването или сезирането му. Контролът на областния управител в тези случаи се отнася само до актове на кмета на общината, но не и на кметовете на районите и кметствата.

От друга страна, всеки законодателен акт на общинския съвет също подлежи на контрол по законосъобразност от управителя на областта, на чиято територия е общината. Контролът на областния управител по отношение незаконосъобразните актове на общинския съвет има за резултат само спирането на тяхното действие. Той няма право да ги отменя, но е длъжен да отнесе спора пред съответния окръжен съд в едномесечен срок. Този срок е преклузивен, ако той не бъде спазен, актът остава в сила.

По отношение отчетността на местните власти пред граждани съществуват редица нормативни разпоредби, имащи за цел да повишат публичната отчетност по въпроси от местно значение. Най-често срещаните форми на отчетност са обсъжданията и поддържането на публични регистри на общински активи.

2. ПРАКТИЧЕСКО ПРИЛОЖЕНИЕ

Примери за добри практики по прилагането на този принцип на доброто управление на местно ниво:

Онлайн отчет „Местни данъци и такси“ на Община Момчилград

През 2007 г. община Момчилград публикува на своята интернет-страница подробен отчет за всички дейности и постигнати резултати във връзка с управлението на местните данъци и такси – най-големият източник на собствени приходи за общините.

Структурата на отчета е максимално опростена и дава на разбира-

ем език описателна и цифрова информация за:

- размера на събраните задължения на лица от предходни години за данък върху недвижимите имоти, такса битови отпадъци, данък превозни средства и начислени лихви за закъснение, като се отчита степен на събираемост;
- мерките по установяване на недеklarираните движими и недвижими имоти на територията на Община Момчилград, като се посочва броя на актовете за установяване на административно нарушение и общата парична стойност на издадените наказателните постановления, отчитайки степента на събираемост. Посочват се по-големите длъжници и начина по който им е изискано изплащането на задълженията. В резултат на това общината отчита преизпълнение на приходите, като по някои параграфи изпълнението е значително;
- броя приети и обработени данъчни декларации, както и за броя издадени различни видове удостоверения по видове;
- броя издадени приходни квитанции за различни плащания в т.ч. за платен данък върху недвижимите имоти на граждани, за използване на МПС и за извършени услуги на граждани и на фирми;
- размера на събраните приходи по параграфи и подпараграфи.

Социален отчет –Джезоло, Италия

Град Джезоло има около 23 000 жители, туристически ориентирана икономика и 15-километров плаж. Градът се намира на Венецианския бряг, на около 40 км. от Венеция. От край време е известен като град на забавленията и почивката, като това мото влиза и в стратегическия план за развитие на общината. Като съществен и иновативен елемент от плана местните власти разработват т.нар. социално отчитане. Въз основа на анализ на новите средства/ инструменти за отчитане и отговорност, които се появяват в публичния сектор, и тези, които се използват в частния сектор, се избира най-идеалният за Джезоло инструмент за посрещане нуждите на местните жители от информация и комуникация – моделът на социалното отчитане. Авторите на проучването предлагат на местната Власт да

избере един от три различни типа структура на социалния отчет: 1) по стратегически области; 2) по организационна структура; и 3) по заинтересовани страни. Избран е последният вариант, тъй като той най-добре отговаря на потребностите на гражданите и бизнеса, давайки им възможност да припознаят себе си в различни групи заинтересовани страни и да разберат изпълнението на този проект, вложените ресурси и постигнатите резултати. Следваща стъпка е създаването на т.нар. работна група „социално отчитане“, чиито членове са служители от общинската администрация и те заедно предлагат 4 работни дефиниции на термина „социално отчитане“:

- Инструмент за общуване със заинтересованите страни (граждани, предприятия, комитети, асоциации) по понятен и разбираем начин относно планираните цели/ индикатори за работата на общинската администрация;
- Инструмент, отнасящ се до социалната отговорност, консултациите със заинтересованите страни, които са полезни за пре-дефиниране на управленски политики и пригодяването им към новите, нарастващи потребности от конкретна област;
- Инструмент за подчертаване и популяризиране работата на общинските служители, подобрявайки съществуващите нагласи и стереотипи за работата на местната власт;
- Инструмент за подобряване вътрешната комуникация между общинския съвет и общинската администрация.

Работната група става постоянна и за комуникация с граждани и на по-късен етап се превръща във важен фактор при успешното изпълнение на общински социални проекти. Състои се от 15 членове - директори на дирекции, IT специалист, специалист "Връзки с обществеността" на общината, отделни експерти и групи ключови фигури. В събирането на данни и анализа на резултатите от различни проучвания взимат участие повече хора, както вътрешни на организацията, така и външни, като например работодатели, преподаватели и др. Работната група идентифицира следните няколко основни указания за социално отчитане:

- Разработване и публикуване на годишен отчет;

- Ангажиране на заинтересовани страни в разработването и публикуването на годишния отчет;
- Ефективна комуникация (разработена и проектирана като част от комуникационния план) със заинтересованите страни относно ценностите на социалното отчитане и изпращане на документа до домакинствата в града;
- Използване на разбираем език за всички (социално измерение);
- Използване на икономически и финансови данни, графики и индикатори (счетоводно измерение);
- Използване на илюстрации и снимки с цел превръщане на отчета в привлекателно четиво (комуникационно измерение);
- Изготвяне на последващ анализ на удовлетвореността на потребители на публични услуги

Процесът на отчитане може да бъде „разбит“ на следните няколко фази:

1. Идентифициране на форми за първоначална консултация със заинтересовани страни и последващ анализ на получените данни;
2. Генериране и „разбиване“ на финансови данни, получени от финалния бюджет по категория заинтересована страна (икономическа и финансова информация);
3. Анализ на изпълнените през годината проекти откъм заложените/ постигнати цели и резултати. Последните са оценени, използвайки анализ на удовлетвореността и метода на сравнителния анализ.
4. Постигане на ефективност, ефикасност и резултатност за всяка отделна дейност или проект;
5. Изработване на социалния отчет.

Биха могли да се открият следните основни постигнати резултати:

На външно ниво:

- Подобряване на обществените нагласи и знание за това как функционират публичните услуги;

- Подобряване на обществената осведоменост за предоставяните общински услуги;
- Подобряване на диалога със заинтересовани страни.

На вътрешно (между административно) ниво:

- Подобряване на комуникацията;
- По-голямо включване на общински служители в иновативни процеси;
- Подобряване на сътрудничеството между отделни административни звена;
- Засилване на чувството за съпричастност и екипност.



Тази книга е отпечатана на 100% рециклирана хартия **Dalum Cyclus Offset**.



Лиценс nr.: DK/11/1



Наръчникът е изработен в рамките на проект „Прилагане на принципите на добро управление в местната власт“, финансиран по Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз



Европейски съюз



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



ОПАК. Експерти в действие



София 1000, ул. „Джордж Вашингтон“ № 22
тел. (02) 8106955, 9809510 | факс: (02) 8106963

priemna@ombudsman.bg

www.ombudsman.bg