

ТРЕТИЯТ СЕКТОР „ПРЕЗ ПОГЛЕДА“ НА МЕСТНАТА ВЛАСТ И МЕСТНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ (ОПИТ НА ОБЩИНА ПЛОВДИВ)

Желка Генова, Веселина Жекова

Резюме

Неправителствените организации, като съзнателни обединения на граждани, като структури на гражданското общество за решаване конкретни проблеми на различни целеви социални групи акумулират ресурс и формират капацитет за съдействие на местната власт и местната администрация за решаване проблеми на местната общност. Гражданските структури стоят по-близо до съответните социални групи в местната общност, познават по-добре реалните им потребности и могат да спомогнат за намиране на по-адекватни и по-приемливи решения.

Ключови думи: гражданско общество, неправителствени организации, местна власт, общинска администрация, общински съвет.

THE THIRD SECTOR "IN VIEW" OF LOCAL AUTHORITY AND LOCAL ADMINISTRATION (EXPERIENCE OF MUNICIPALITY OF PLOVDIV)

Zeljka Genova, Vesselina Zhekova

Abstract

Non-governmental organizations as associations of conscious citizens and as civil society structures meant to solve specific problems of different target groups accumulate social resources and form the capacity to assist local government and local administration to solve problems of the local community. Civic structures stand closer to the social groups in local communities, they more aware of their real needs and can help to find a more adequate and acceptable solutions.

Keywords: civil society, non-governmental organizations, local authorities, municipal administration, municipal council.

Участието на гражданите и гражданските структури в процеса на формиране на местни политики и вземане на управленски решения е важно условие за открито и социалноотговорно местно управление и самоуправление. Партньорството между структурите в третия сектор и тези на местната власт и местната администрация е подготовка за адекватно, добро и ефективно управление предвид факта, че те са най - близо до ежедневните проблеми на местната общност, на съответните целеви социални групи. Гражданските структури могат да акумулират ресурс и развиват потенциал за консултиране на разработването на местни политики и стратегии, за включване в изпълнението на конкретни програми, както в мониторинга и оценката на тяхната ефективност. С тази възможност и нейната практическа реализация те стават фактор както за по-нататъшното демократизиране на местното самоуправление, така и за осъществяване правото на местните общности за добро управление.

Практически взаимодействието между гражданските структури и местната власт все още се намира далече от установяването на диалога, като нормална практика на изработване и провеждане на местни политики. Движение в тази посока има, но то е „неравно“, нестабилно и вътрешно противоречиво. Все още това взаимодействие е по-често пожелателно, отколкото реално случващо се; повече декларирано, и по-малко се реализира; резултатите са все още неубедителни. Разпознаването на добри практики, на проблеми и противоречия във взаимодействието между „третия сектор“ и структурите на местната власт и местната администрация, чрез изследване на съществуващия опит може да даде идеи за активизиране на връзките им в по-креативни и по-ефективни форми.

В регулярното партньорско взаимодействие между неправителствените организации, общинските съвети и общинската администрация има сериозен потенциал за решаване на социални, културни и икономически проблеми на специфични социални групи и местните общности. Ефектът на това взаимодействие зависи от степента на включване на гражданските структури в процеса на формиране, реализиране и оценка на резултатите от съответните местни политики. С разработването на адекватна рамка за реално взаимодействие на това равнище могат да се създадат предпоставки за ефективни съвместни действия на гражданите и местната администрация за решаване на специфични местни проблеми. С подобна рамка могат да се създадат предпоставки за ефективно партньорството и в този смисъл ключови условия, от които зависи взаимодействието между гражданските структури, властта и администрацията.

Приема се за нормативно установено, че местното самоуправление се осъществява от общинския съвет, а местната изпълнителна дейност от общинската администрация и кмета. Така или иначе в своята съвкупност те заедно осъществяват местната власт.

Естествен център на проява на граждански инициативи в общината е общинският съвет. Като представителен орган на местното самоуправление, той е призван да хармонизира интересите на развитието на обществото с интересите на гражданите, което определя водещата му роля за изграждане на ефективно и прозрачно местно самоуправление (Национално сдружение на общините в РБ: Общинският съвет с лице към гражданите: Ефективно и прозрачно местно самоуправление, 2009: 6)

Съгласно Конституцията на Република България и Закона за местното самоуправление и местната администрация общинският съвет е орган на местното самоуправление. В неговата компетентност са всички въпроси, от които зависи политиката за развитие на общината. Освен това общинският съвет може да взема решения по всички въпроси от местно значение, които по закон не са предоставени в изключителна компетентност на друг орган. Компетенциите на общинския съвет могат да бъдат обобщени в четири основни сфери:

първо, във формиране на общинската политика - приемане на стратегии, планове и програми;

второ, в местните финанси - приемане и изменения на общинския бюджет, отчета за изпълнението му, поемане на общински дълг, определяне на размера на местните данъци, такси и цени на услуги;

трето, в общинска собственост - управление и разпореждане с обектите общинска собственост и общинските фирми;

четвърто, в други общи компетенции - включително решения за провеждане на референдуми, създаване на райони и кметства, численост и структура на общинската администрация, участие в сдружения, приемане на символи, ритуали, наименования и т. н.

Общинският съвет е колективен орган, състоящ се от избраните общински съветници. Въпросът за структурата на общинския съвет е от особена важност за изпълнение на функциите и правомощията, тъй като законът регламентира броя на общинските съветници в зависимост от броя на населението на съответната община.

Общинският съвет определя самостоятелно своята вътрешноорганизационна структура: брой, състав и наименование на постоянните и временните комисии, организация на работа и др. Тези въпроси се регламентират в Правилника за организацията и дейността на общинския съвет и взаимодействието му с общинската администрация. В Правилника се уреждат въпроси, свързани с:

- конституиране на общинския съвет;
- избор на председател, правомощия, предсрочно освобождаване;
- политически групи, брой членове, регистрация, участие и т.н.;
- комисии: постоянни и временни, начин на конституиране, статут, организация на дейността им, свикване, права и задължения;
- статут на общинския съветник, права и задължения, предсрочно освобождаване, участие в заседанията на общинския съвет и комисиите;
- процедура за свикване и провеждане на заседания на комисиите и общинския съвет;
- работа с медии и обществеността;
- сдружаване на общините;
- организация на звеното за подпомагане на дейността на общинския съвет;
- взаимодействие с общинската администрация;
- взаимодействие с кметовете на кметства и кметските наместници;
- оповестяване на актовете на общинския съвет;
- процедура за отправяне на питания, становища, предложения от компетентността на общинския съвет, кмета и общинската администрация, представляващи обществен интерес и за участие на гражданите в работата на общинския съвет и др.

Част от тези въпроси са регламентирани в Закона за местното самоуправление и местната администрация, но те следва да получат своето конкретизиране в Правилника за организацията и дейността на общинския съвет. С него могат да се създават и регламентират конкретни правила, условия за решаване на възникнали въпроси и консултативни органи, които не са предвидени в закон (например поради непълнота на законови разпоредби). Свои правомощия общинският съвет черпи и от Закона за администрацията, Административнопроцесуалния кодекс и Закона за административните нарушения и наказания.

Основните задължения на общинския съветник са: (1) да присъства на заседанията на общинския съвет и на комисиите, в които е избран; (2) да участва в решаването на разглежданите въпроси; (3) да поддържа връзки с избирателите и да ги информира за дейността и решенията на съвета. Помощни органи на общинския съвет са постоянните и временните комисии, те подпомагат работата на съвета при подготовката на неговите решения. Комисиите проучват потребностите на населението и правят предложения за решаване на различни въпроси, осъществяват контрол на органите за изпълнение на решенията на общинския съвет. В работата си комисиите могат да привличат външни лица като експерти и консултанти. Това обикновено са изтъкнати личности, специалисти в определени области, на които председателят на общинския съвет (или по предложение на председателя на постоянни комисии) възлага изготвяне или подпомагане на изготвянето на становища по предложенията и докладните записки, внесени за разглеждане в общинския съвет. Персоналният избор не почива на обективни критерии, което понякога води до слабост в резултатите от тяхната работа. Външните експерти работят в тясно взаимодействие с председателите на постоянни комисии, като понякога присъстват на заседания на комисиите и на заседания на общинския съвет.

Гражданите и юридическите лица могат да внасят писмени предложения и становища в комисиите на общинския съвет. По разглежданите въпроси комисиите приемат

доклади, становища, предложения и препоръки, които се предават в общинския съвет и на съответните заинтересовани лица.

Съгласно чл. 21, ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация, общинският съвет приема правилници, наредби, решения и инструкции по въпроси от местно значение. Всяка наредба и правилник на общинския съвет трябва да отговаря на общите принципи на законодателството: (1) да е в съответствие с изискванията за конструкция, стил и език на нормативните актове; (2) да е съобразена с компетенциите на издаващия ги орган; (3) да не противоречи или да се разминава с правната уредба от по-висш нормативен акт за урежданата от тях материя.

Основните проблеми при съставянето, приемането и изпълнението на местните нормативни актове, са свързани с общите проблеми по приложението на законите у нас. Все още не е наложена практиката за предварителна оценка на разработваните нормативни мерки в следните области: (1) актуалност и съвместимост; (2) ресурсна осигуреност за приложението им; (3) ефективност от приложението по отношение обема и качеството на публичните услуги; (4) социалната поносимост и информираност на гражданите и оценка на резултатите от приложението ѝ.

Като правило 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. Те могат да се изказват, да отправят питання, становища и предложения, свързани с компетентността на общинския съвет, кмета или общинската администрация, представляващи обществен интерес и да получават отговори по ред, начин и в срок, определени в Правилника за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация.

Способността на съветниците да балансират адекватно своите роли на представители и ръководители зависи от ясното разбиране на личните и обществените интереси, добрата преценка при изпълнението на тази роля и опита им в съответната работа. Успехът на съветниците обаче в голяма степен се дължи на професионалните служители, които създават рамката и структурата на добре функциониращата местна власт.

В концепцията си за ефективни управителни органи за Националната лига на общините на САЩ, Карл Х. Ню Младши очертава десет принципа на ефективните управителни органи. Базирайки се на 20-годишните си наблюдения, той твърди, че високата ефективност „е резултат от дисциплинирано придържане към фундаментални принципи и умения“ (Neu and Compani and the Center for the Future of Local Governance „The 10 Habits of Highly Effective Governance Bodies“, 1997: 34), а именно:

- да се мисли и действа стратегически;
- да се разбират и демонстрират елементи на екипност и работа в екип;
- да се отработва процеса на формиране на решения в групи/постоянни и временни комисии и др.;
- да се дефинират ясно роли и отношения;
- да се уважава партньорството между съвета и служителите;
- систематично да се оценява осъществяването на политиката;
- правилно да се разпределя времето и енергията на съвета;
- да се прилагат ясни правила и процедури за сесиите на съвета;
- да се получава достоверна оценка за проблемите и тревогите на обществото и обществената оценка за работата на съвета;
- постоянно да се обучават и развиват общинските съветници като лидери.

Спазването на тези правила от всеки един общински съветник би довело до успешната и ефективна дейност на колективния орган на местното самоуправление.

Общинските съвети следва да развиват местните практики и нормативна уредба в областта на финансовото управление, предоставянето на качествени услуги на гражданите, антикорупционните мерки, прозрачност в дейността на общинския съвет и администрацията (фигура 1).

На първо място, трябва да направи задълбочен анализ на съществуващата ситуация в общината. Да се идентифицират проблемите и възможностите за промяна.

На второ място, местните власти могат да проучат съществуващите български и европейски практики.

В българските общини има създадени много практики на добро управление, които успешно могат да бъдат приложени. Опитът на европейските страни с развито местно самоуправление също може да предложи много добри примери за усъвършенстване на местни управленски практики.

Фиг. №1 Ролята на общинския съвет във взаимодействието с гражданските структури



Източник: *Взаимодействие между гражданския сектор и местната власт, Проект „София, Плевен, Сливен - добро управление в полза на гражданите”, финансиран от ОП „Административен капацитет”, съфинансирана от ЕС чрез ЕСФ*

В общинската администрация съществува разбиране за използване потенциала на третия сектор, особено по отношение привличането на средства от Европейския съюз или международни донори, по които бенефициент могат да бъдат само гражданските структури.

В този случай общината осигурява подкрепа на инициативи, насочени към подобряване на различни аспекти в обществената среда. Формализирането на сътрудничеството се осъществява чрез сключване на споразумения по чл. 61 от Закона за местното самоуправление и местната администрация. Съществува практика и за институционализирани форми за взаимодействие чрез създаване на секторни консултативни съвети.

Ролята на общинската администрация се състои в:

- осигуряване на редовна комуникация с третия сектор във връзка с развитието на общината;
- предоставяне на информация, свързана с процедурите за планиране и изпълнение на местните политики за развитие;
- идентифициране и анализ на потенциалните участници в различните форми за взаимодействие с местната власт;
- координация в действията на институциите и на всички участници в планирането, изпълнението и оценката на политиките за местно развитие;
- експертно подпомагане при реализацията на инициативи на неправителствени организации, които са в съответствие с целите за развитие на общината.

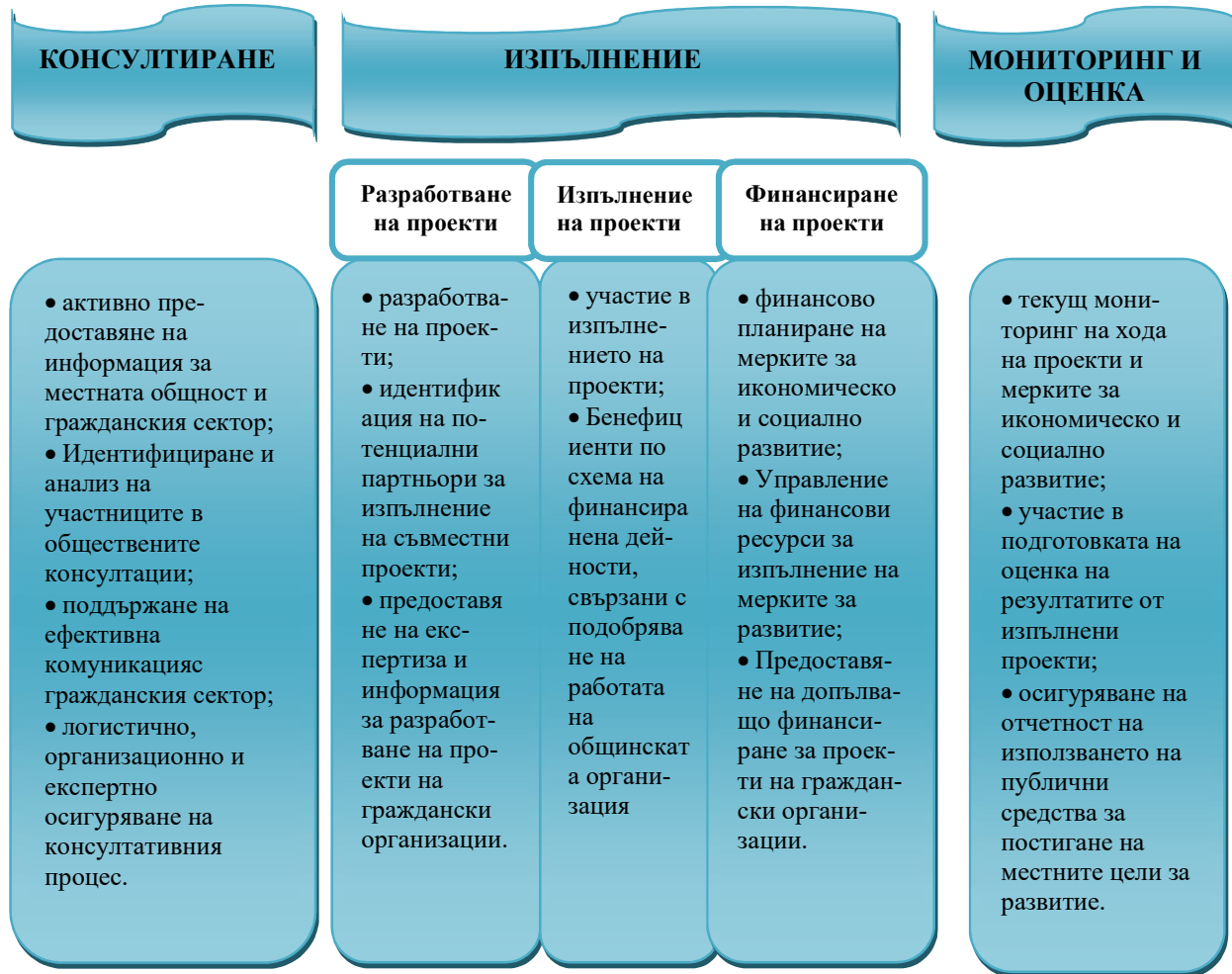
Ефективността на взаимодействието между третия сектор и местната администрация зависи от наличието на формални регламенти за взаимодействие. Същевременно е необходимо прилагане на мерки за укрепване на доверието между двете страни, както и осъзнаване на необходимостта от общи действия.

Основната задача на местната администрация за подобряване на взаимодействието с гражданските структури е да определи кои от множеството заинтересовани страни са важни при формулиране на местните политики и чии нужди и интереси трябва да бъдат защитени (фиг. 2).

Заинтересованите страни са такива, тъй като пряко са обвързани с резултата от дадено действие или решение. В този смисъл такива има не само сред обществеността - заинтересована страна може да е отделен гражданин, конкретна институция, специфична група от граждани и т. н. Заинтересована страна е и самата общинска администрация, отговаряща за изготвянето на политиките и тяхното реализиране.

След идентифициране на заинтересованите страни следва да бъдат определени техните представители, които ще вземат участие в консултирането. Това следва да става чрез изработен ясен и публично оповестен механизъм. Определянето на представители на неправителствени организации следва да осигурява възможност за равнопоставен достъп на организации от различни сфери на дейност. Предвид многообразието на сфери на дейност и обхват на изпълнявани дейности на неправителствените организации, както и различния им капацитет за взаимодействие, е неподходящо прилагането на модели, осигуряващи максимална прозрачност на механизмите за определяне на техните представители. Подходящ модел за определяне на представители на третия сектор е наличието на определена степен на самоорганизация на сектора на местно ниво, като например съществуването на местни граждански форуми, осигуряващи реално представителство на гражданските структури при работата им с общинската администрация.

Фиг. №2 Ролята на общинската администрация във взаимодействието с гражданските структури



Източник: *Взаимодействие между гражданския сектор и местната власт, Проект „София, Плевен, Сливен - добро управление в полза на гражданите”, финансиран от ОП „Административен капацитет”, съфинансирана от ЕС чрез ЕСФ*

Предвид дефинираният изследователски интерес – взаимодействието с третият сектор през погледа на местната власт и местната администрация в община Пловдив, в регистрацията на необходимите за анализа данни са използвани (1) директен контакт и (2) дълбочинно интервю с представители на местната власт и местната администрация, коментар и оценка на основни изводи от изследването с експерти в местната власт и местната администрация.

С дълбочинни интервюта с представители на местната власт и местната администрация се получи информация за мнението на експерти по съответните въпроси. Експертите са специалисти с висока степен на информираност в определена област, с управленски и административни знания, умения и компетенции и техните оценки, мнения и предложения са важни за решаването на дефинирания изследователски проблем: по-пълно и по-ефективно използване потенциала на организациите в третия сектор за решаване на проблеми на местните общности чрез оптимизиране взаимодействието им с местната власт и местната администрация.

Структура и съдържание на проведените дълбочинни интервюта с представители на местната власт (местна администрация/общински съвет)

Интервютата се проведеха по места със средна продължителност от около 60 минути, където всички интервюирани изчерпателно отговориха на въпроси, свързани със специфичните цели на изследването, отнасящи се до:

1. мисията и целите в сътрудничеството;
2. механизми и форми на взаимодействие;
3. организация на комуникациите;
4. информационно осигуряване.

При извършване на изследването са реализирани общо седем дълбочинни интервюта със представители на общинската администрация на град Пловдив, заемащи следните длъжности:

- директор на дирекция „Социална политика” към специализираната общинска администрация - 1;
- главен експерт в дирекция „Социална политика” към специализираната общинска администрация - 5;
- младши експерт в дирекция „Социална политика” към специализираната общинска администрация - 1.

Интервюираните са и седем съветници от Общинския съвет на град Пловдив.

Необходимо е да се отбележи, че практически, в по - голямата част от случаите бяха използвани предварителни лични познания за осигуряване на достъп до търсените респонденти.

Източници на данни са:

- представители на местната власт (както от общинската администрация, така и от Общинския съвет). Критериите за избор на интервюираните са представители на местната власт с дългогодишен опит в партньорската работа с неправителствените организации.

Основните въпроси, на които се търси отговор са:

- Как двете групи актьори – неправителствените организации и структурите на местната власт и местната администрация оценяват необходимостта и значението на взаимодействието помежду им?

- Какво е реалното взаимодействие между двете групи актьори, какви са партньорските практики и как те се оценяват?

- Какви са основните пречки пред това взаимодействие?

- Какви са основните препоръки на двете групи актьори за подобряване на взаимодействието?

- Какви са проблемите във взаимодействието при реализиране на местните политики?

Актуалният поглед върху състоянието на третия сектор в община Пловдив и партньорството му с местната власт и местната администрация, би бил полезен за публичните и гражданските институции в техните инициативи за подобряване на състоянието на третия сектор, действащ на територията на община Пловдив, както и на партньорството между двете страни.

Общинска администрация

Според интервюираните представители на общинската администрация - основният акцент в процеса на взаимодействие с неправителствените организации е поставен върху социалните услуги и в тази област се разпознават най-големи възможности за партньорство.

Преценката на служителите в администрацията е за закъсняло развитие на отношенията и взаимодействието с неправителствените организации. *„В бъдеще ни предстои много работа за да подобрим взаимодействието с неправителствените организации“.*

Връзките и взаимодействията между местната власт и неправителствените организации са съсредоточени основно в общинската администрация. Тя ги осъществява на базата на нормативните разпоредби, чрез координация с централната власт и общинския съвет. Организацията на сътрудничество между общинската администрация и третия сектор е съсредоточена в определени нейни структурни звена: Заместник - кмет „Спорт, младежки дейности и социална политика“, Дирекция „Социална политика“, Дирекция „Спорт и младежки дейности“, Дирекция „Европейски политики и проекти“.

Заместник - кметът и служителите в тези дирекции определят приоритетите за действие, съгласуват ги с националните разпоредби и внасят предложения за съвместни дейности с неправителствените организации за разглеждане от Общинския съвет. *„Нашите дирекции решават какви теми да бъдат включени в дневния ред на заседанието на Общинския съвет, обявяват дневен ред предварително изпращахме до всички участници. Законът дава възможност за възлагане на услуги на неправителствените организации и възможност за участието им в съвместни проекти с общината“.*

Според представители на общинската администрация неправителствените организации в община Пловдив са активни, но им липсва устойчивост. *„Големият проблем на третия сектор е липсата на устойчивост, неговата независимост. Организацията, които съществуват от по-дълго време са зависими от благоволенieto на конкретни донори“.* „Проблемите им са основно от финансов характер. Напоследък европейските фондове са нова възможност за финансиране, но при тях е необходимо да се полагат много усилия, както при кандидатстването, така и при отчетността. Неправителствените организации търсят начини общината да им съдейства финансово, да им предоставя помещения и необходимо оборудване“.

Констатира се и недоверие от страна на общинската администрация към третия сектор. *„Част от организацията защитават изцяло своите интереси. Повечето нямат осъзнат интерес за разрешаване на обществени проблеми, работят на парче, разбира се има и такива, които работят за общото благо“.*

Основна форма на взаимодействие от гледна точка на представители на Общинската администрация е изготвяния от нея „Социален каталог“. В него са представени социалните услуги, които община Пловдив би желала приоритетно да реализира и в рамките на които тя би търсила сътрудничество на гражданските структури. *„Нашата мисия, като местна структура, е в партньорство с институциите и организацията, пряко ангажирани в социалната сфера, да помогнем за спазването на правата на всеки един наш съгражданин, съобразно установените международни и национални нормативни документи. Верни на тази мисия, ние продължаваме да развиваме широк набор от социални услуги“.*

В проведените интервюта се регистрира взаимодействие между местната власт и неправителствените организации предимно в изпълнението и в значително по-слаба степен в планирането на местните политики.

На етапа на планиране взаимодействието е организирано по два начина: (1) чрез работата на обществените/консултативните съвети и (2) чрез организирането на обществени обсъждания. По единодушното мнение на всички страни в сътрудничеството до момента обществените обсъждания като инструмент за приобщаване на гражданските структури към планирането на местните политики не успява да постигне реален резултат. Участието на неправителствените организации е слабо и не успява да изпълни със съдържание търсенето на различни мнения и перспективи на местната общност. Отправените от представителите на местната власт критики към неправителствените организации не са лишени от основание, но липсата на активност от страна на гражданските структури не трябва да демотивира

властите в техните усилия за реално партньорство, а напротив трябва да ги подтиква към намирането на по-ефективни начини за преодоляване на проблема.

Налага се впечатлението, че целта на взаимодействието между местната администрация и гражданските структури не е доброто управление, а решаването на конкретен проблем.

Представителите на местната власт не оценяват високо активността на неправителствените организации, критични са към тяхното участие при отправени покани за съвместни инициативи и не са уверена в техния капацитет (с ограничен брой изключения). Оценката за ефективността на комуникацията между местните власти и неправителствените организации е, че тя: *„Не е на необходимото ниво, но има възможност за развитие към по-добра. Необходими са повече усилия както от наша страна, така и от страна на третия сектор”*. Проблемите не идват от липса на разбирателство, а по-скоро от усещането за известно разминаване в очакванията от двете страни.

Друг проблематичен аспект, според представителите на местната власт, е нарастването на задълженията, които се възприемат като неприсъщи за общинската администрация. *„Ние не можем да помогнем и да разрешим проблемите на всеки. Не всичко е в нашата компетентност и възможност. Към нас се отправят въпроси, с които трябва да се ангажира общинския съвет или държавата”*.

Интервюираните представители на общинската администрация дават положителна оценка на човешките ресурси, с които разполагат неправителствените организации. Независимо от това голяма част от експертите в общината, заявяват потребностите от продължаващо професионално обучение и подготовка на представителите на третия сектор за участие в програмите, съфинансирани от европейските фондове. Всички те единодушно подчертават зависимостта на сектора от чуждестранни донори, което може да се тълкува като пречка към изграждане на устойчиви и влиятелни неправителствени организации в обществения живот на град Пловдив.

Гражданските структури, които разполагат с добре подготвени, обучени и опитни кадри, създават впечатление за легитимност, прозрачност и представителност. Друга част, които са неуверени в собствените си сили, пораждаат съмнения относно своята мисия и интересите, които защитават. В този смисъл се очертава проблема за качеството на човешкия ресурс, който има решаващо значение в процеса на взаимодействие между заинтересованите страни. *„Не може да се даде еднозначна оценка. Активни са организациите, свързани със социалното подпомагане и със съдействието на уязвими групи. Една част от тях са подготвени, а друга не толкова. Тези, които са подготвени за работа с администрацията, са добронамерени към нас, а тези, които не са наясно с нашата работа и какво точно можем да направим заедно, създават конфликтни ситуации”*. *„Повечето от организациите, с които контактуваме имат ясна и осъзната мисия за своята дейност. Разбира се има и такива, които работят предимно за задоволяване на своите интереси. Някои организации са със заявена готовност да помагат, и именно поради този факт са и активни. Като цяло те защитават реални обществени интереси, особено в социалната сфера, където най-вече са съсредоточени допирните точки на нашето взаимодействие; говорим за задоволяване на реални проблеми, именно там неправителствените организации имат и реален обществен мандат. Ако има финансиране на проекти това е добре, ако не - се отстояват каузи. Организациите, които са постоянни и настойчиви успяват да реализират набеязаните от тях цели”*.

Нов подход в работата на общинската администрация за ефективно взаимодействие между институциите, гражданите и неправителствените организации е организирането и провеждането на ежеседмични брифинги на ръководството на общината с преставители на медиите, които са открити за гражданите и неправителствените организации. За съжаление участието им в тях може да се определи като епизодично.

Общински съвет

От проведените интервюта с представители на Общинския съвет отново се налага мнението за отсъствие на ясна визия за партньорството с неправителствените организации. Сравнени с представителите на общинската администрация, интервюираните общински съветници са дори по-слабо информирани по тази тема. Ролята на Общинския съвет във взаимодействието с третия сектор може да се определи по-скоро като техническа, отколкото като принципна. Има случаи, при които неправителствените организации участват в работни групи, изготвящи стратегически документи на местно ниво.

Преобладаващото мнение сред общинските съветници е, че няма ясни правила за взаимодействие с неправителствените организации. Същевременно, в Правилника за дейността на Общинския съвет на град Пловдив е предвидено участие на неправителствените организации в неговата работа (чл. 33, ал. 1).

Основна форма на сътрудничество между Общинския съвет и неправителствените организации е тяхното участие в работата на общинските комисии. В Общински съвет Пловдив има 11 постоянни комисии:

1. Правна комисия
2. Комисия „Бюджет и финанси“
3. Комисия „Екология и комунални дейности“
4. Комисия „Здравеопазване и социални дейности“
5. Комисия „Образование, наука, вероизповедание, етнически въпроси“
6. Комисия „Общинска собственост и стопански дейности“
7. Комисия „Култура, туризъм, евроинтеграция и международни отношения“
8. Комисия „Устройство на територията и жилищна политика“
9. Комисия „Обществен ред и транспорт“
10. Комисия „Младежки дейности и спорт“
11. Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси.

„Има подобно взаимодействие, най-вече по конкретна проблематика. Заместник - кмета, чието ресор е социалната политика отговаря за взаимодействието с неправителствените организации по проблеми от неговата компетентност“. „Но общинската администрацията има водеща позиция при взаимодействието с тях“.

Организациите, които се канят на заседанията се определят в съответствие с темата на разискване на комисията. Общински съветници твърдят, че обикновено различните партийни групи в Общинския съвет предлагат конкретни неправителствени организации или експерти в определена област. В комисииите се включват граждански структури, които са разпознаваеми от властта и са потвърдили своето желание за участие в съответната консултативна структура. Така извън тези структури остават голям брой организации, използването на чиято експертиза би повишило качеството на консултативния процес. Липсват формални критерии за подбор на неправителствени организации, които да бъдат поканени, но няма и ограничения за допълнително включване на такива в работата на комисииите.

Няма практика от страна на комисииите на Общинския съвет на Пловдив да канят представители на третия сектор да участват в техни заседания. Не са предвидени и изрични форми за участие на гражданите в заседанията на постоянните комисии на Общинския съвет. Според общинските съветници съществува неформална причина за това, а именно, че предложенията им често са неконструктивни, не са съобразени със спецификата на дейността на комисията и не водят до идентифициране на проблема и евентуалното му решаване. *„Безразборното участие на неправителствени организации в работата на постоянните комисии ще затормози процеса на вземане на конкретни решения“.*

Според общинските съветници, степента на инициативност и ефективност на администрацията в координационните дейности между трите страни (общински съвет - общинска администрация - неправителствени организации) не е на необходимото ниво. Общинските съветници не разпознават собствената си роля във функционалните връзки при взаимодействието с гражданските структури. *„Връзката е слаба . Участието на неправителствените организации в дейността на комисиите не е честа практика”*.

Многократно бяха правени внушения, че принципите, използвани от общинската администрация за избор на организации, с които да сътрудничи са неясни и, че се отстояват партийни, политически и бизнес интереси, а не се защитават интересите на гражданите и общността. Това може да се обясни със съществуващите партийни противоречия или недостатъчна осведоменост на общинските съветници. Друга причина за изказване на подобно твърдение, може да бъде и недостатъчната активност на общинската администрация в комуникацията със членовете на Общинския съвет, особено при отчитане на факта, че усилията за осъществяване на взаимодействие от страна на третия сектор са насочени предимно към нея и в по-малка степен към общинския съвет.

Според мнението на интервюираните представители на Общинския съвет е търсено съдействие от неправителствени организации, работещи в полза на хората в неравностойно положение при подготовка на социалните планове, стратегии за развитие на социалните услуги, Програмата за интеграция, както и във връзка с различни социални дейности. *„Важна и многоаспектна роля в изпълнението на Общинската стратегия за развитие на социални услуги играят неправителствените организации - част от тях участват в предоставянето на социални услуги като преки доставчици, други допринасят за прилагането на принципите и философията на Стратегията за развитие на социалните услуги като представители на гражданското общество и групите в риск в община Пловдив. Те са и инкубатор на иновативни идеи и реализатор на инициативи за социално включване. Третият сектор има съществен принос при изпълнението на Стратегията за развитие на социалните услуги. Участват в актуализирането на Стратегията, в изготвянето на годишен план за действие и в осъществяването на мониторинг и оценка на изпълнението ѝ, като подпомагат събирането на данни и оценката на потребностите на крайните потребители”*. Същевременно тези организации не се канят и включват в консултативния процес извън рамките на техните специфични проблеми. Според темата на заседанието съществува практика да се търси становище от представители на гражданските структури. Активността на неправителствените организации в последващия процес по изпълнението на тези програмни документи е ниска. Механизмите за мониторинг и оценка на изпълнението на общинските програми, планове и стратегии се прилагат формално.

Представата на общинските съветници за неправителствените организации е положителна, но трябва да се има предвид и очевидно по-слабата им информираност с техните възможности за решаване на проблеми на граждани и целеви социални групи.

Често споделяни мнения са, че: *„Представителите на гражданските структури все още се учат как да взаимодействат с местната власт”*. *„Общественният интерес се защитава най-вече в социалната сфера. Организацията са компетентни и добронамерени”*.

Общинският съвет разпознава ролята си в структурирането на взаимодействието с третия сектор основно чрез разглеждане на предложения за проекти. *„Ако на общинска сесия постъпи предложение от общинската администрация, се взема решение за съвместно разработване на проекти”*.

Разбира се много често има разминаване между решенията на Общинския съвет и предложенията от общинската администрацията. В това отношение се изказват съмнения за политически пристрастия, поставяни над обществения интерес, както и за наличието на междуличностни противоречия, които се отразяват негативно върху процеса на вземане на

решения. Представителите на местната власт трябва да осъзнаят и да възприемат, че тези субективни пречки трябва се оставят настрана и основният им приоритет трябва да е защита на интересите на местната общност. Личният интерес разбира се съществува и трудно би се игнорирал напълно, но водещ трябва да е общественият интерес.

Практика на Общинският съвет на община Пловдив за отчитане на мненията на неправителствените организации липсва. Обществени обсъждания, организирани по различни теми, засягащи общността, генерират слаб интерес и не може да се твърди, че са утвърдени като ефективен инструмент за изслушване и включване на предложенията на третия сектор. Така например, при провеждането на публични дискусии за обсъждане на Общия устройствен план на гр. Пловдив и Програмата за управление на кмета 2007-2012 г., не са участвали неправителствени организации, защитаващи интересите на уязвими социални групи и хора с увреждания.

Обобщената оценка на общинските съветници за комуникацията си с неправителствените организации е добра. Част от съветниците, които са имали контакт с техни представители, им дават положителна оценка. Въпреки това не се улавя удовлетвореност от съществуващите комуникации. *„Не са приемани документи от Общинския съвет, очертаващи насоките за взаимодействие с неправителствените организации. Комуникацията на този етап може да се определи като добра, надяваме се в бъдеще да се подобри”*.

Представителите на местната власт заявяват, че имат приети политики, принципи и правила за публично информиране и консултиране за взаимодействие с неправителствените организации и, че те са публикувани и достъпни за широката общественост. Прегледът на уеб-сайтовете на административните структури и този на Общинския съвет в Пловдив обаче поставя под съмнение горните твърдения. Фокусът на сайтовете е в успехите на ръководството на общината. Информацията за дейностите на звената в общинската администрация е незадоволителна.

При осъществяване на проучването не се откриха публично достъпни описания на политики, принципи и правила за публично информиране, консултиране и взаимодействие на местните актьори с неправителствените организации.

Наред с това фактът, че някои от представителите на местните власти не знаят за съществуването на подобни политики и правила или за тяхното публикуване, е сериозно основание за съмнение в достоверността на декларацията за тяхното наличие. На практика в съществуващите сайтове на структурите на местната власт има предимно „казионна информация”, но не и ясни принципи за това коя информация се публикува задължително, коя се предоставя при поискване и т.н.

Не са създадени реални възможности за активно участие на гражданите в електронен консултативен процес. Формите и подходите за неговото реализиране не са регламентирани.

В хода на изследването са регистрирани предложения на респондентите за подобряване на връзките и взаимодействията между гражданските структури и местната власт.

Преставители на гражданските структури, на местната власт и местната администрация споделят:

- необходима е политическа воля за решаване на обществените проблеми, зад добрата идея трябва да застанат всички, подобряване на комуникацията с неправителствените организации, съвместно изграждане на стратегии;

- да се нормативира изискването председателите на комисиите, преди да внесат предложение за гласуване от Общинския съвет, предварително да са го консултирали със съответни неправителствени организация. Експертите от дирекциите и отделите в

Общинската администрация да подържат по-тесен контакт с третия сектор, при разглеждане на специфични проблеми;

- служителите от общинската администрация да посещават офисите на неправителствени организации, с цел запознаване на място с дейността им и проблемите им;

- към общинската администрация да се създаде офис (бюро, консултативен център), който да съдейства за подобряване на комуникацията и а диалога между гражданския сектор и местната власт. В офиса (центъра) да се поддържа актуална информация за състоянието на третия сектор на местно ниво, за финансираните програми, за различни инициативи на неправителствените организации, както и да се предоставя експертна помощ, компетентни съвети на гражданите за възможностите им да участват в управлението на общината и самоуправлението на местната общност;

- да се създаде фонд за финансиране на проекти на неправителствените организации;
- да се създаде фонд за безлихвено кредитиране на неправителствени организации, спечелили проекти по оперативните програми;

- да се спазват принципите на доброто управление, добронамерено и коректно взаимодействие с третия сектор;

- да се организират съвместни срещи, тематични семинари, обсъждания, обучения, квалификационни курсове;

- да се изградят консултативни структури към кметствата, в които да участват представители на неправителствените организации;

- да се изградят системи за ефективен обмен на информация и актуализиране на регистъра с активните неправителствени организации;

- гражданските структури да се стремят да повишават информираността си, за възможностите на администрацията;

- гражданските структури да спазват принципите на отговорност, отчетност и прозрачност по отношение на дейностите и финансовите средства;

- като основна отговорност на неправителствените организации да се утвърди стремежът им да насърчават и мобилизират участието на гражданите в демократичния процес на местно равнище.

Изграждането на капацитет за взаимодействие с местната власт е един от основните проблеми за ефективност на гражданското участие в управлението на местно ниво.

- партньорството между неправителствените организации и местната власт е незадоволително и не присъства в дневния ред за развитие на община Пловдив. От една страна гражданските структури не са овластени и не участват реално в процесите на местното развитие, а от друга страна, не са конкретно включени в консултативните структури;

- целта на сътрудничеството не е добро управление, а решаване на конкретен проблем;

- вътрешната организация на общината от гледна точка на сътрудничеството с неправителствените организации се нуждае от подобряване;

- местната власт няма ясна и осъзната визия по отношение на сътрудничеството с третия сектор. Посланието на третия сектор към нея е да го превърне в свой стратегически партньор;

- в наблюдаваните места консултативният процес е по-скоро декларирано желание, отколкото осъзната необходимост за съвместно управление с гражданите. Контактите между третия сектор и общинския съвет трябва да бъдат по-преки и активни;

- очакванията на гражданите за функционирането на съответните консултативни структури е насочено предимно към общинската администрация, поради факта, че неправителствените организации нямат делегирани задължения в консултативните структури;

- представителите на местната власт трябва да са по-добре информирани за дейността на неправителствените организации, като те от своя страна трябва да бъдат по-активни в предоставянето на информация за своята дейност. Местната власт би трябвало да прояви по-голяма инициатива за привличане на гражданските структури в консултативния процес. В тази посока е необходимо да се предприемат мерки за обучение, както на представителите на институциите, така и на неправителствените организации за ползата от ефективен консултативен процес и партньорство;

- необходимо е да се осигури по-голяма видимост на резултатите от организираните съвместни дейности. Механизмите за наблюдение и оценка на изпълнението на общинските програми се прилагат формално;

- информационната осигуреност на сътрудничеството е слабо място във взаимодействието. В интернет страниците на община Пловдив липсва информация за консултативните структури, изградени към нея и тяхната дейност. Не са създадени реални възможности за активно участие на гражданите в електронен консултативен процес. Информацията за дейностите на звената в администрацията е незадоволителна.

Тези констатации са и основанията за разработване на документ (харта) за сътрудничество между неправителствените организации и местната власт. Този документ ще отразява постигнато съгласие между представителите на гражданските структури и местната власт, относно въпросите от взаимен интерес и възможните области на взаимна подкрепа и сътрудничество. Основните позитивни резултати от сключването на такъв вид споразумения могат да се обобщат в няколко основни аспекта:

- повече възможности и ползи за местната общност;
- подпомагане на целите и каузите на гражданските структури;
- подобряване на партньорството чрез тясно сътрудничество с местната власт;
- ефективно използване на финансирането от Европейските фондове.

В съдържанието на споразуменията (хартите) се включват основни въпроси, касаещи:

- представителството на страните - механизми за номиниране на представители, продължителност (мандат) на партньорството, отговорности;

- водещи принципи, ролята и функциите на двете страни;

- области на взаимодействие и сътрудничество (предоставяне на услуги, екология, гражданско участие във вземането на решения, достъп до информация и др.);

- механизми (форми) за взаимодействие (консултации, публични дебати, съвместни консултативни органи, партньорски споразумения за предоставяне на услуги);

- прилагането на споразумението (залагане на краткосрочни и дългосрочни цели, механизми за мониторинг, изменение на документа, решаване на спорове между страните);

- обмен на информация;

- предвиждане на механизъм за финансова подкрепа на гражданските структури от страна на местната власт (конкурс за проекти в определени сфери, при спазване на формални процедури и критерии за оценка).

Гражданските структури могат да бъдат в позиция на „производител“ на обществени услуги и в този смисъл да допълват публичния ресурс на местната власт и местната администрация, както и техен партньор, когато са включени в процесите на разработване и прилагане на местни политики. Без поемане на отговорности от страна на държавните институции е невъзможно това партньорство практически да се реализира. Ангажиментът

на държавните и местни управленски институции е да създават благоприятни политически и нормативни условия, които да стимулират гражданското участие в решаването на местни проблеми. Този ангажимент може да намери израз в развитието на законова нормативна рамка, в разработване на политики и стратегии, планове и програми за осъществяване на нови идеи в областта на гражданското участие, в осигуряване на ресурси за прилагането на политики и норми за гражданско участие при вземането на управленски решения.

Отсъства централна регулация, задължаваща публичните институции да гарантират, че гледните точки на гражданските структури се вземат предвид преди стартирането на нова политика, нормативен акт, програми с национално и местно значение. При отсъствието на утвърдени минимални стандарти за процедури и правила за провеждането на консултации с неправителствените организации на местно ниво, консултативните процеси, там където протичат и доколкото протичат, носят белега на „работа на парче”, на импровизации от страна на местната власт. Проблем съществува и в процедурите за привличане на участници за консултациите, което се отразява сериозно на качеството на представителство на неправителствените организации. Формите за консултиране с третият сектор на местно ниво са еднообразни - обсъждане на конкретен проект, участие в изпълнението на част от даден проект или програма.

На местно ниво има условия за по-гъвкави и по-директни канали на комуникация между неправителствените организации и администрацията. Институциите на местно ниво отчитат ползата от съществуването на модел за взаимодействие с третия сектор, но не смятат, че сами биха могли да инициират създаването и организацията му. От друга страна, сред представители на местната власт по едни или други причини прозира нагласата, че техните собствени ресурси са достатъчни, за да се справят и не е необходимо гражданските структури да се включват в тяхната работа.

Проблемите в комуникацията на местната власт с третия сектор водят до неговата демотивация за участие в обществените дела, и в частност в провежданите политики. Неправителствените организации не изпитват нужното доверие към институциите - както в уменията им да водят консултации, така и в компетентността им по конкретиката на отделните въпроси.

Резултатите от настоящото изследване, както и общата видимост върху ефективността и качеството на взаимодействието граждански структури - местна власт, говорят за изостанало от съвременните концепции и практики политическо разбиране за същността на този процес.

Тези факти и тенденции, отчетливо открояват необходимостта от прецизиране на цялостната рамка (ценностна и политическа), в която се разполагат взаимодействията между местната власт и неправителствените организации при формирането и провеждането на публичните политики. Необходимо е да се изработи и утвърди цялостна визия за участие на гражданските структури в процесите на консултиране, изпълнение и мониторинг на публичните програми, стратегии и политики. Тя следва да се изготви в сътрудничество между третия сектор, релевантните заинтересовани страни и публичните институции и да се основава на утвърдените европейски стандарти и добри международни практики в тази област. Философията на консултативният процес с гражданите, който предстои да се утвърждава в бъдеще, трябва да изхожда от присъщото тяхно право на участие във всички области на обществения живот. Тази обща постановка за правото на неправителствените организации да участват в подготовката и провеждането на публични политики, на практика означава пакет от насрещни задължения на управляващите и администрацията, чрез които това право да бъде реализирано.

БИБЛИОГРАФИЯ

Национално сдружение на общините в РБ: Общинският съвет с лице към гражданите: Ефективно и прозрачно местно самоуправление, 2009 г.

Конституцията на Република България, обн. ДВ. бр. 56 от 13 юли 1991 г., изм. и доп. ДВ. бр.100 от 18 декември 2015 г.

Закона за местното самоуправление и местната администрация, обн. ДВ. бр.77 от 17 септември 1991г., изм. и доп. ДВ. бр.43 от 7 юни 2016г., доп. ДВ. бр.9 от 26 януари 2017 г.

Правилник за организацията и дейността на общинския съвет Пловдив, www.plovdiv.bg

Neu and Company and the Center for the Future of Local Governance „The 10 Habits of Highly Effective Governance Bodies”, Lakewood, Colorado, 1997