



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



проект „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“,
договор № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г.

Дейност 1.2:
Методика за оценка на ефективността на
гражданското участие във
формулирането, изпълнението и
мониторинг на местни политики за
устройство на територията и развитието
на населените места и на бюджета на
общината и общинския дълг



Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Оперативна програма "Добро управление", съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от фондация „Център за модернизирание на политики“ и сдружение „Българска асоциация за политически науки“ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган на Оперативна програма „Добро управление“.

Оперативна програма	„Добро управление“
Проект:	„Ефективно и професионално управление в партньорство с гражданското общество и бизнеса“
Договор за предоставяне на БФП :	№ BG05SFOP001-2.009-0155-C01/27.12.2018 г
Дейност	Анализ и оценка ефективността на гражданското участие на местно ниво
Под дейност:	1.1. Извършване на оценка на нормативната уредба за възможностите за ГУ при формулиране, изпълнение и мониторинг на политиките в две области на компетентност: <i>устройство на територията и развитието на населените места и на бюджета на общината и общинския дълг</i>
Период на изпълнение	1.04.2019 г. -31.08.2019 г.

1	Използвани съкращения	4
2	Въведение	5
	2.1 Конкретна цел на проекта	5
	2.2 Конкретна цел на доклада	5
3	Основни понятия	6
4	Обща рамка.....	8
	4.1 Изисквания на законодателството.....	8



4.1.1	Гражданското участие във формулирането, изпълнението и мониторинг на местни политики за устройство на територията и развитието на населените места	8
4.1.2	Гражданското участие във формулирането, изпълнението и мониторинг на местни политики за бюджета на общината и общинския дълг	10
4.2	Форми на гражданско участие.....	13
4.3	Инструменти за повишаване на гражданското участие.....	20
4.4	Етапи на управленския цикъл	20
5	Методика за оценка ефективността на гражданското участие	25
5.1	Предпоставки и приемания.....	25
5.2	Индикатори за оценка на ефективността на гражданското участие във формулирането, изпълнението и мониторинг на местни политики за устройство на територията и развитието на населените места и на бюджета на общината и общинския дълг	26
5.3	Обхват на оценката.....	27
5.3.1	Териториален обхват	27
5.3.2	Нормативен обхват на оценката	27



1 Използвани съкращения

ОПДУ	Оперативна програма „Добро управление“
ГУ	Гражданско участие
КРБ	Конституция на Република България
АПК	Административнопроцесуален кодекс
ЗУТ	Закон за устройството на територията
ЗПФ	Закон за публичните финанси
ЗНА	Закон за нормативните актове
ЗПФ	Закона за публичните финанси
ЗОД	Закон за общинския дълг
ЗМСМА	Закон за местното самоуправление и местната администрация
НСОРБ	Национално сдружение на общините в България
СОС	Столичен общински съвет
ОС	Общински съвет
МФ	Министерство на финансите
ЗПУГДВМС	Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление



2 Въведение

Настоящият доклад е разработен в рамките на дейност 1, поддейност 1.1 на проект „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“, по договор № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г. с Оперативна програма „Добро управление“.

2.1 Конкретна цел на проекта

Конкретна цел на проекта е да представи ясна и обективна картина за ефективността на гражданското участие (ГУ) на местно ниво и взаимодействието гражданите и бизнеса при формулиране, изпълнение и наблюдение на политики.

2.2 Конкретна цел на доклада

Конкретна цел на доклада е да представи проект на Методика за оценка на ефективността на гражданското участие във формулирането, изпълнението и мониторинг на местни политики за устройство на територията и развитието на населените места и на бюджета на общината и общинския дълг.

В избраните две сфери на компетентност на местните власти гражданското участие (под различни форми) законодателно е въведено като задължително. Това предполага разписване на конкретни правила и процедури за включване на гражданите в процеса на взимане на решения в общинските наредби, регулиращи обществените отношения на територията на общината.

Когато изследваме и оценяваме ефективността на гражданското участие в управлението на бюджета и финансите на общината и в сферата на градоустройството първата предпоставка е да има ясни, разбираеми и достъпни правила, по които да се случва участието. В предходния доклад изследвахме широк спектър закони, регулиращи обществените отношения в области, в които законът е предоставил компетентността за решаване на местното самоуправление.



3 Основни понятия

Местното самоуправление се изразява в правото и реалната възможност на гражданите и избраните от тях органи да решават самостоятелно всички въпроси от местно значение, които законът е предоставил в тяхна компетентност.

Общинският съвет е орган на местното самоуправление и се избира от населението на общината при условия и по ред, определени от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА).

Кмет на община е орган на изпълнителната власт в общината.

Органи на изпълнителната власт в района и кметството са съответно кметът на района и кметът на кметството.

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

Процес на вземане на решения – разработване, приемане, прилагане, оценка и преформулиране на политически документ, стратегия, закон или регламент на национално, регионално или местно ниво или всеки процес, при който се взема решение, засягащо обществото или негов сегмент от публичен орган, който има такива правомощия.

Граждански организации – доброволни, самоуправляващи се организации, създадени да осъществяват главно нестопанските цели на своите учредители или членове, както е посочено в Препоръка CM/Rec(2007)14¹ на Комитета на министрите на държавите членки на Съвета на Европа относно правния статут на неправителствените организации в Европа. Това са доброволчески групи, организации с нестопанска цел, сдружения, фондации, благотворителни организации или групи, основани на географски принцип за защита на общностни интереси или застъпничество. Съгласно същата Препоръка *неправителствени организации* (НПО) са доброволни самоуправляващи се органи или организации, създадени да преследват по същество целите на нестопанска цел на своите учредители или членове. Те не включват политически партии.

Гражданско общество – съвкупност от индивиди и организирани, по-малко организирани и неформални групи, които имат принос за обществото или изразяват своите възгледи и мнения, включително по повод на неправомерни действия или изразяват критични коментари. Такива организирани или по-малко организирани групи могат да включват

¹ Одобрена от Комитета на министрите на 10 октомври 2007 г. на 1006-та среща на заместник-министрите.



също професионални и обществени организации, университети и изследователски центрове, защитници на правата на човека.

Засегнатата общественост – обществеността, която е засегната или с вероятност да бъде засегната, или която има интерес при процедурите за одобряване на планове, програми, инвестиционни предложения и при вземането на решения за издаването или актуализацията на разрешителни по реда на този закон или на условията в разрешителното, включително екологичните неправителствени организации, създадени в съответствие с националното законодателство. *Заинтересовано лице* – лице, предприятие или сдружение на предприятия, чиито интереси могат да бъдат засегнати от нарушение на закона.

*Отзивчивост*² – да се осигури непрекъснато във времето посрещане на нуждите и законно обосноващите очаквания на гражданите от страна на местните власти.

*Откритост и прозрачност*³ – да се осигурява обществен достъп до информация и да се улеснява разбирането за това, как се решават обществено значимите въпроси

*Отчетност*⁴ – да се гарантира, че избираемите представители на властта и назначаемите общински служители поемат и носят отговорност за своите действия.

² Стратегия на Съвета на Европа за иновации и добро управление на местно ниво, 2007 г.

³ Пак там

⁴ Пак там



4 Обща рамка

4.1 Изисквания на законодателството

4.1.1 Гражданското участие във формулирането, изпълнението и мониторинг на местни политики за устройство на територията и развитието на населените места

Определянето и осъществяването на политиката и дейности по устройство на територията на съответната община е правомощие на общинските съвети и кметовете на съответната община в рамките на предоставената им компетентност⁵.

Общинските експертни съвети по устройство на територията извършват консултативна и експертна дейност⁶. В състава им могат да се включват и специалисти извън администрацията, към която са създадени, както и представители на професионални организации в областта на устройственото планиране, инвестиционното проектиране и строителството. В състава на експертния съвет се включват и представители на специализираните контролни и съгласувателни органи, когато тяхното становище, решение или разрешение се изисква по закон.

Обект на оценка е доколко консултативна дейност на експертните съвети включва взаимодействие и участие на граждани.

Законът за устройство на територията (ЗУТ) вменява задължение в структурата на общинската администрация/ администрацията на района да се създават звена за изпълнение на функциите и задачите по ЗУТ. В този смисъл се смята, че във всяка община е осигурено администрирането на действията на местно ниво по ЗУТ.

Оценката следва да бъде направена на взаимодействието на звената, създадени за дейностите по ЗУТ, с гражданите и доколко гражданското участие е важно за тях.

Планирането на територията във всяка община включва следните етапи:

Решение за изработване на устройствени планове

Решение за изработване на проект на устройствен план на общината

Общинският съвет приема решение за изработване на проект за **общ устройствен план** по предложение на кмета на общината, придружено с изискваното по закон задание. Разрешение за изработване на проект за **подробен устройствен план** се дава с решение на общинския съвет по предложение на кмета на общината. По този ред се разрешава и изработването на проект за подробен устройствен план на селищно образувание с

⁵ Чл.5 от ЗУТ

⁶ Чл.16 от ЗУТ



национално значение, както и на поземлени имоти извън границите на урбанизираните територии. Разрешение за изработване на проект за подробен устройствен план на част от урбанизирана територия (с изключение на селищните образувания с национално значение) в обхват до един квартал, а в Столичната община и в градовете с районно деление - в обхват до три квартала, се дава със заповед на кмета на общината по предложение на главния архитект.

Решенията на общинския съвет и заповедите на кмета на общината за изработването на общ устройствен план и подробен устройствен план се **разгласяват с обявление**, което се поставя на определените за това места в сградата на общината, района или кметството, както и на други подходящи места в съответната територия - предмет на плана, и се **публикуват на интернет страницата на общината**. Тези актове не подлежат на обжалване.

Искане за изработване на подробен устройствен план може да се издаде по искане и за сметка от заинтересувани лица – собственици на поземлени имоти, концесионери, лица, които имат право да строят в чужд имот по силата на закон, или други лица, определени в закон. Кметът на общината може с мотивирано решение да откаже разрешението на заинтересованите страни.

Проекти на устройствени планове

Проектите за общи устройствени планове се **публикуват в интернет страницата на съответната община и подлежат на обществено обсъждане преди внасянето им в експертните съвети по устройство на територията**. Възложителят на проекта организира и **провежда общественото обсъждане**, като разгласява мястото, датата и часа на провеждане с обявление, което се поставя на определените за това места в сградата на общината, района или кметството, както и на други предварително оповестени обществено достъпни места в съответната територия - предмет на плана, и се публикува на интернет страницата на възложителя и на общината, в един национален всекидневник и в един местен вестник. **На общественото обсъждане се води писмен протокол, който се прилага към документацията за експертния съвет и за общинския съвет. В градовете с районно деление обществени обсъждания се организират задължително във всички райони. Обществено обсъждане се съвместява и е част от процедурата за провеждане на консултации по екологичната оценка и/или оценката за съвместимост, които възложителят на проекта организира и провежда по Закона за опазване на околната среда и/или Закона за биологичното разнообразие.**

Приемане на устройствените планове

Проектите за общи устройствени планове се приемат от общинския експертен съвет. По решение на общинския съвет проекти за общи устройствени планове на териториите с



особена териториалноустройствена защита могат да се внасят за приемане и от областния експертен съвет или от Националния експертен съвет по устройство на територията и регионална политика.

Ново строителство в съществуващите жилищни комплекси се предвижда въз основа на подробен устройствен план - план за регулация и застрояване за реструктуриране на жилищния комплекс в обхват най-малко територията на един квартал с комплексно застрояване. Проектите за планове за регулация и застрояване за реструктуриране на жилищния комплекс подлежат на обществено обсъждане по реда на за обсъждане на подробните устройствени планове, преди внасянето им в експертните съвети по устройство на територията.

Всеки от етапите следва да бъде подробно оценен по отношение на ефективността на гражданското участие, желанието на органите на местната власт и инвеститорите са обсъждат плановете си с гражданите, както и необходимостта от промяна на подходите.

4.1.2 Гражданското участие във формулирането, изпълнението и мониторинг на местни политики за бюджета на общината и общинския дълг

Разработване на проектобюджет на общината

Проектобюджетът на общината се съставя на основата на⁷ бюджетната прогноза в съответствие с общоикономическите изисквания, очертаваща параметрите на общинските приходи за следващите три години.

При разработването на бюджетната прогноза кметът на общината отчита⁸

- указанията на Министерство на финансите (МФ);
- допусканията за развитието на региона;
- приетите от общинския съвет стратегия, прогнози за развитие на общината и общинския план за развитие;
- фискалните правила и ограничения, определени в Закон за публичните финанси;
- **предложенията на местната общност чрез консултации, срещи и публични обсъждания;**
- предложенията на кмета на общината, на кметовете на районите и на кметствата, на кметските наместници, на ръководителите на бюджетните звена, на председателя на общинския съвет за дейността на общинския съвет, както и на други организации, получаващи субсидия от общинския бюджет.

⁷ Чл.82 от Закона публичните финанси

⁸ Чл.83 от ЗПФ



Обект на оценка трябва да бъде активността на местната общност при формирането на проекта на бюджет, активността и ангажираността на кмета и общинската администрация за провеждане на консултации, срещи и публични обсъждания, както и документирането и отразяване в проекта на бюджета, предложенията на местната общност.

Обсъждане и приемане на бюджета на общината

Кметът на общината внася в общинския съвет окончателния проект на бюджета на общината, индикативния годишен разчет за сметките за средства от Европейския съюз и прогнозите, определени от МФ с бюджетната процедура до 20 работни дни от обнародването на Закона за държавния бюджет за съответната година. В рамките на този срок кметът на общината представя проекта на бюджет за публично обсъждане от местната общност, като оповестява датата на обсъждането най-малко 7 дни предварително на интернет страницата на общината и в местните средства за масово осведомяване. Публичното обсъждане се провежда по ред, определен от общинския съвет. За постъпилите предложения се съставя протокол, който се внася в общинския съвет заедно с окончателния проект на бюджета.

Проектът на бюджет на общината се разглежда по ред, определен от общинския съвет, съгласно който Общинският съвет приема с решение бюджета на общината по показателите, определени в ЗПФ в срок до 15 работни дни от внасянето му от кмета.

Обект на оценка следва да бъдат ефективността и приложимостта на разпоредбите на общинския съвет във всяка от 10 общини за реда на провеждане на обсъжданията на проекта на бюджета, тяхната ориентираност към гражданите, както и реакцията на общинския съвет на направените в процеса на обсъждания предложения.

Изпълнение на общинския бюджет

В доклада за изпълнение на годишния отчет, изискван по Закона за публичните финанси (ЗПФ), кметът включва и информация за изпълнението на фискалните цели, както и за изпълнението на прогнозите, залегнали в бюджета. Председателят на общинския съвет **организира публично обсъждане на отчета**⁹ от местната общност, като оповестява датата на обсъждането най-малко 7 дни предварително на интернет страницата на общината и в местни средства за масово осведомяване. Публичното обсъждане се провежда по ред, определен от общинския съвет. След обсъждането Общинският съвет приема отчета, но не по-късно от 30 септември на годината, следваща отчетната година. Приетият отчет и отчетът за сметките за средства от Европейския съюз се публикуват на интернет страницата на общината.

⁹ 1л.140 ал.4 от ЗПФ



Процедурата и съдебната практика дават основания да твърдим, че общинският бюджет е публичен и **се контролира от местната общност по ред, определен от общинския съвет** и от определените със закон компетентни органи.

Обект на оценка следва да бъдат ефективността и приложимостта реда, определен от общинския съвет във всяка от 10 общини за провеждане на обсъжданията на отчета на бюджета, както и гражданската активност и обратната връзка от тези обсъждания.

Поемане на общински дълг

Със **Закона за общинския дълг** се уреждат условията и редът за поемането на общински дълг и за издаването на общински гаранции, както и видовете общински дълг. Кметът на общината внася предложенията за поемане на дългосрочен и краткосрочен дълг, които се разглеждат и одобряват от общинския съвет.

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.

Обсъждането се провежда при условия и по ред, определени с наредба, приета от общинския съвет¹⁰.

Необходимо да се отбележи, че това е наредба, различна от наредбата, предвидена в ЗПФ, както и разликата в употребяваната терминология: Законът за публичните финанси използва термина „публично обсъждане“, а Закона за общинския дълг – „обсъждане с местната общност“.

Обект на оценка трябва да бъде наредбата за публичното обсъждане при поемане на общински дълг, нейното прилагане и участието на гражданите.

¹⁰ чл.15, ал. 3 на Закона за общинския дълг



Следователно, първата стъпка е **оценката на общинската нормативна уредба**.

Методиката за оценка на ефективността на гражданското участие във формулирането, изпълнението и мониторинг на местни политики за устройство на територията и развитието на населените места и на бюджета на общината и общинския дълг обхваща два основни етапа:

- Оценка на рамката за гражданско участие, създадена от нормативната уредба на:
 - национално ниво;
 - на местно ниво.
- Оценка на прилагането на рамката на местно ниво.

Оценката на наредбите и правилата на общините се основава на разбирането, че гражданското участие е един от основните принципи на доброто управление¹¹. Ето защо се извеждат индикатори, чрез които да се проследи осигуряването на публичност, достъпност и разбираемост на процедурите и правилата за гражданско участие. Методиката за оценка на общинската нормативна уредба предвижда и оценка на релевантността към стандартите за провеждане на обществени консултации¹², приети в България.

Оценката на прилагането от органите на месно самоуправление на създадената нормативна рамка се осъществява чрез емпирични изследвания на място.

Оценката обхваща различните етапи на управленския цикъл, както и през различните форми за реализация на гражданското участие.

4.2 Форми на гражданско участие

Формите на гражданско участие, които ще бъдат проследявани при оценката на нормативната уредба и съответно ефективността на гражданско участие, включват освен предвидени по закон (най-вече публични консултации) всички възможни, допустими, регулирани чрез законодателството и описани в литературата. Те могат да бъдат както

¹¹ Бяла книга

¹² Стандартите



преки форми, така и непреки. Друг ракурс на изследването на формите на гражданско участие в процеса на управление на местно ниво е тяхната адекватност и приложимост спрямо етапите на управленския цикъл.

Местният референдум като висша форма на пряка демокрация и възможност за включване на всички граждани в процеса на вземане на решение на местно ниво е допустим за прилагане при вземането на решения към всички сфери от компетентността на органите на местно самоуправление с изключение на: бюджета на общината, размера на местните данъци и такси и правилата за вътрешната организация и дейността на общинския съвет¹³. Следователно, не можем да очакваме провеждане на местни референдуми като форма на гражданско участие в сферата на бюджета и местните финанси. Но на одобрение чрез местен референдум могат да се поставят решения на общинския съвет, които се отнасят до сключване на заеми с банки и други финансови институции, продажба, даване на концесия или под наем на общинско имущество, със значителна стойност или особена важност за общината, както и решенията за изграждане на здания, обекти на инфраструктурата и други съоръжения за нуждите на общината, когато необходимите капитални вложения за тях не могат да се осигурят с редовните приходи на общината. Местен референдум може да се провежда и по градоустройствени теми, извън тези, които Законът за устройство на територията е разписал като процедура и правила, които не могат да бъдат нарушавани.

Общо събрание на населението е друга форма за пряко участие на гражданите при решаването на въпроси в общините, кметствата, районите, населените места и техните квартали. Членове на общото събрание са всички избиратели. За разлика от референдума, общото събрание предполага събирането на гражданите на едно място по едно и също време и провеждане на дебат по въпроси от общинско значение. Първият въпрос, който закономерно възниква, е при какви обстоятелства е възможно да се проведе общо събрание на гражданите? Законодателят е предвидил практическите проблеми с организацията и провеждането на общо събрание и е разпоредил в случаите, когато населението надвишава 1000 души общото събрание да се провежда по избирателни

¹³ Закон за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, чл. 26.



секции в определен срок. Решението на общото събрание се формулира като се съберат резултатите от отделните събрания. Според чл. 55 от Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление обаче, общо събрание на населението може да се провежда в общини, райони и кметства, квартали с население до 10 000 души. Чрез общо събрание на населението се обсъждат и вземат решения по въпроси от местно значение, компетентността за чието решаване по целесъобразност е предоставена на съответния общински съвет или кмет. Общинският съвет или кметът на общината са длъжни да издадат съответните актове за предприемане на необходимите действия в срок до един месец от приемането на решението на общото събрание на населението в общината, района или кметството, освен ако самото общо събрание на населението не е определило по-дълъг срок.

Чрез *местна гражданска инициатива* гражданите правят предложения до общинския съвет, кмета на общината, на района или на кметството, или до областни или регионални органи на изпълнителната власт за решаване на въпроси от местно значение. Местната гражданска инициатива се осъществява чрез подписка, организирана от инициативен комитет на територията на съответната община, район, кметство или населено място. Общинският съвет, кметът или органите на изпълнителната власт, до които е отправена местната гражданска инициатива, са длъжни да разгледат направените предложения и в едномесечен срок от връчването на подписката да обявят своето решение и предприетите мерки в интернет страницата на общината и в един регионален вестник.

Непреките форми на гражданско участие, които са подходящи за местното ниво на управление и са описани в литературата са откритата сесия на общинския съвет, различни съвети, комитети и комисии, публичните обсъждания и консултации и съседските асоциации.

Непреките форми и механизми за участие са разнообразни и прилагането им, до голяма степен, зависи от спецификата на местната общност, етнокултурни и социално-историческите традиции и др. Тук ще разгледаме само някои от най-широко разпространените.

Открита сесия на общинския съвет – тя се различава от редовните (обикновените) сесии по това, че е предварително и своевременно оповестена за открита



и е широко популяризирана сред гражданството. Всяка сесия на общинския съвет по принцип е публична (с изключение на случаите, в които изрично не е взето решение за провеждане на закрыта сесия), което означава, че на нея могат да присъстват представители на медиите, граждански организации и отделни граждани, да проследят водените дебати в залата, да ги коментират и отразяват след приключването на сесията в медиите. Откритата сесия е различна от обикновената публична с това, че по време на дебатите в залата могат да се изказват и гражданските представители и по този начин да оказват въздействие при формиране позицията на общинските съветници.

Откритата сесия е приложима, когато местната власт има нужда да получи по-широка гражданска подкрепа и желае на официален форум да даде възможност на обществеността да изкаже позиция по важни местни въпроси. От своя страна, общността на гражданите, заинтересовани от вземането на решение по даден въпрос, може, използвайки законовите механизми, да поиска свикването на открита сесия на общинския съвет и по този начин да окаже въздействие върху процеса на вземане на решение.

Комитети, комисии и обществени съвети към общинския съвет или кмета на общината (района, кметството) с широко застъпено гражданско участие, основани на партньорството между гражданските организации и местните власти и насочени към определена сфера от публичното пространство (например екология, младежки дейности, етнически въпроси и т.н.) са постоянни форми за включване на гражданите в местното самоуправление. Такива структури гарантират за местната власт постоянна подкрепа на обществени представители при формирането на общинската политика по дадени въпроси. Чрез участието си в подобни съвместните форми гражданските представители имат възможност активно да въздействат при определяне политиката на общината.

Съседски асоциации. Съседската асоциация е събиране на граждани в организирана група с намерение да си помогнат в подобряването на условията в техния квартал или район. Такива групи могат да бъдат неформални или да имат формална структура, включително и служители. В зависимост от това как желае да ги използва общината, на тези организации може да бъде делегирана официална власт за различни проблеми, засягащи техните квартали или райони, или те могат да бъдат само със съветнически функции. Те могат да бъдат създадени за определен проблем (напр.



културните дела на района) или да бъдат от общ характер и да отправят препоръки по широк спектър от въпроси.

Обществените консултации са най-често използваната форма за привличане на гражданите за участие в процеса на формулиране, изпълнение и мониторинг на местните политики и обикновено е законно предвидената форма на участие. Изпълването и със съдържание извън формалното изпълнение на законовото задължение е основен индикатор за ефективността на администрацията/органите на местно самоуправление за привличане на гражданите при вземане на решения, тяхното прилагане, мониторинг и контрол. Този процес е свързан с ефективно прилагане на принципите за прозрачност, почтеност и отчетност на управлението, както и със засиления стремеж за провеждане на политики, основани на доказателства. Разширяването на възможностите за включване на гражданите (заинтересованите страни) в управленския процес е утвърден подход за подобряване на качеството на управленските решения и за повишаване на тяхната легитимност.

Обществените консултации са официален процес, чрез който органите, които имат правомощия за вземане на съответните решения, и техните администрации събират информация, мнения и предложения от обществеността при планирането, прилагането и оценката на политики и управленски решения.

Обществените консултации са само част от процеса на участие на гражданите във вземането на решения – гражданското участие е непрекъснат процес на взаимодействие с публичните власти. *Консултациите* са един от начините за получаване на мнението на обществеността – граждани, юридически лица, включително на заинтересованите страни – по конкретни въпроси (теми), инициирани от органите, отговорни за вземането на съответните управленски решения. *Обществените консултации са ефективна възможност за получаване на мнения и предложения от страна на обществеността по предложения за нови политики, при разработване на проекти на конкретни нормативни и/или административни актове. *Обществените консултации, допълват утвърдените институционални форми за диалог.**

Обществените консултации трябва да имат значение за всички страни – официалните консултации следва да са истински и смислени, както и да се провеждат на етап, когато изразените мнения и/или направените предложения могат реално да повлияят върху процеса на вземане на решения.



Консултациите трябва да осигуряват постигане на действителна ангажираност и „истинско слушане“, а не формално изпълнение на „нормативно изискване“. Истинският процес на консултации гарантира по-добро разбиране от страна на всички участници на ползите и последиците от предприемането на конкретни предложения за политика или законодателство.

За органите, които взимат решения, обществените консултации са възможност за получаване и разглеждане на мненията, опасенията и предложенията на всички, които проявяват интерес към темата на обсъждане и за информирано вземане на съответните управленски решения, без това да намалява отговорността за взетото решение. Ефективните обществени консултации укрепват доверието в публичните институции.

Обществените консултации не са „формален“ ангажимент на служителите от администрацията, те са реална възможност за повишаване на професионализма и експертните знания, съответно за по-качествено и по-ефективно изпълнение на политиките и публичните услуги, както и за реално осъществяване на тяхната конституционна мисия да изпълняват волята и интересите на нацията.

Ролята на обществеността – гражданите, юридическите лица, включително на заинтересованите страни – е ключова за ефективността на обществените консултации. Активното участие на обществеността е естествен двигател за развитието на демокрацията и обществото. За бизнеса консултациите намаляват политическите рискове и ненужните разходи, които създават трудности за създаването и разрастването на предприятията и за разкриването на нови работни места. Добрата подготовка е възможност за обществеността реално да влияе и да допринася за ефективно решаване на конкретни социални, икономически, екологични и други проблеми.

Обществените консултации трябва да се провеждат по въпроси с висок обществен интерес – темите на консултациите трябва да могат да привлекат вниманието на обществото, т.е. да поставят важни въпроси с голямо обществено значение. Ефективните консултации изискват и ангажиране на съответните ресурси – човешки, технически, финансови и др. Решението за провеждане на консултации, видът и обхватът на консултативния процес зависят от спецификата на предложението, броя на засегнатите от тях хора или групи и мащабите на потенциалните въздействия на предложението. Твърде честите консултации, както и поставянето на незначителни теми или въпроси не могат да привлекат общественото внимание и съществува опасност от поява „умора от консултации“, която може да се отрази негативно на активността при бъдещи консултации по важни въпроси.

Обществените консултации трябва да бъдат достъпни за всички, които имат интерес от съответната тема – това изисква системни усилия за максимална откритост



на процеса, включително своевременно информиране на обществеността и заинтересованите страни, избор на подходящи методи за провеждане на консултациите, отчитащи възможностите и предпочитанията на участниците, създаване на приобщаващи условия за участие, равнопоставеност на участниците, както и признаване на техния принос.

Публично/обществено обсъждане е форма на привличане на заинтересованите страни в това число граждани и/или техни организации, при решаване на въпроси от значителен обществен интерес или по въпроси, предвидени по закон, напр. съгласно чл. 84, ал. 6 от Закона за публичните финанси (ЗПФ), кметът на общината следва да представи проекта на общински бюджет за публично обсъждане от местната общност, придружен с регламентираните в ал. 3 разчети. За постигане на заложения в закона очакван резултат е необходимо публичните обсъждания да се проведат с необходимата предварителна подготовка и респект към гражданите и техните организации, решили да участват в процеса на приемане на бюджета.

Е-участие – електронните инструменти предлагат огромен потенциал за подобряване на демократичната практика и участието на гражданско общество в процесите на вземане на решения. Те имат голям принос за прозрачността, отчетността и отзивчивостта на институциите, за по-голямо ангажиране на гражданите, за включването им в демократичния процес и за повишаване на неговата достъпност. За да може този потенциал да бъде реализиран в максимална степен, е-инструментите трябва да бъдат интегрирани от всички участници в процеса на вземане на решения: властите да направят възможно участието през тях, а гражданското общество да ги използва ефективно.

Департаментът по икономически и социални въпроси на ООН е създал инструмент за измерване и оценка на ангажиране-то на гражданите и е-участието (METER) . Инструментът представлява аналитична рамка за оценяване на напредъка в е-участието, обмен на добри практики и натрупване на знание. Използва се за диагностика на успеха или неуспеха на инициативите на управлението на местно, регионално и национално ниво, като в дългосрочен план предвижда сравнения между държавите. На нормативно ниво за съжаление използването на е-участие почти не е застъпено.



Информирание (споделяне на информация) – това е най-широко използваната от органите на местната власт форма на взаимодействие с гражданите и/или техните организации, с която се изпълнява в известна степен ангажиментите за прозрачност и отчетност.

4.3 Инструменти за повишаване на гражданското участие

Използване на телевизията и радиото за формиране на обществено мнение и оказване на въздействие върху общинските представители. Публичните дискусии, опосредени от електронните медии могат да окажат съществено въздействие върху процеса на вземане на решение по важни за общината въпроси. Иницирането на специални предавания (още по-траен е ефектът, ако има редовни общински рубрики), в които се обсъждат наболели проблеми може да бъде предприето както от страна на местните власти, така и от различни граждански организации.

Пресконференции. Като форма на участие на гражданите в местното самоуправление те имат значение за активизиране на общественото мнение по даден въпрос. Местната власт от свое страна също може да използва пресконференцията като форма за привличане на гражданското внимание към решаването на местни проблеми. Но и гражданските организации, ставайки инициатори на пресконференции могат да използват по-активно медиите като посредник за отразяване на тяхната позиция и за оказване на въздействие.

4.4 Етапи на управленския цикъл

Във всеки етап от управленския цикъл гражданите могат да бъдат активно включени и това зависи само от волята на органите на местното самоуправление и активността на гражданите.



Според етапите на управленския цикъл съществуват различни възможности за включване на гражданите в управлението¹⁴.

Етап 1. Дефиниране на проблем/и.

Причините за възникване на необходимостта от вземане на управленско решение на местно ниво могат да възникнат а) от разпоредби на националното законодателство, което дава възможност местните власти в общата рамка да предприемат мерки в съответствие с нуждите на общинната; б) местен проблем, чието решение е належащо; в) изпълнение на поет ангажимент в програмата на общинския съвет или кмета.

Нормативно съществува възможност за намеса на гражданите на този етап чрез различни механизми. В определените области, попадащи в компетентността на кмета на общината (чл.46 от Закона за местното самоуправление и местната администрация/ЗМСМА¹⁵), съгласно чл. 24 от Административнопроцесуалния кодекс¹⁶ (АПК) „производството по издаване на индивидуален административен акт¹⁷ започва по инициатива на компетентния орган или по искане на гражданин или организация“, т.е. законодателят е дал възможност на гражданите и техните организации да инициират решаването на проблеми по своя собствена инициатива. Пак АПК е предвидил задължение на кмета да уведоми всички известни заинтересовани страни при започване на производство по издаване на индивидуален административен акт. Разпоредбите се отнасят аналогично и за общите административни актове¹⁸. По отношение на нормативните административни актове¹⁹ се прилагат разпоредбите Закона за нормативните актове²⁰ (ЗНА): „В процеса по изработване на проект на нормативен акт се провеждат обществени консултации с гражданите и юридическите лица“ (чл.26, ал.2 от ЗНА). Тези, предвидени по закон процедури, не изчерпват възможностите за участие на гражданите.

Приемните на общинските съветници са една от формите. Често обаче те се превръщат в бюра за оплакване и сравнително по-рядко чрез тази форма се осъществява реално участие на гражданите при дефинирането на проблемите. Обикновено оплакванията са свързани с вече установени проблеми, които общинската власт познава. Опитите за тяхното решаване често се свеждат до индивидуално равнище – решава се проблемът на

¹⁴ Използвана е класификацията на етапите от монографията на Милена Стефанова „Местна власт и самоуправление“, С. „Ариадна“, 2003 г.

¹⁵ Обн., ДВ, бр. 77 от 17.09.1991 г.

¹⁶ Обн., ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г.,

¹⁷ Индивидуален административен акт е изричното волеизявление или изразеното с действие или бездействие волеизявление на административен орган или на друг овластен със закон за това орган или организация, лицата, осъществяващи публични функции, и организациите, предоставящи обществени услуги, с което се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на отделни граждани или организации, както и отказът да се издаде такъв акт (чл. 21 от АПК)

¹⁸ Общи са административните актове с еднократно правно действие, с които се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на неопределен брой лица, както и отказите да се издадат такива актове (чл.65 от АПК)

¹⁹) Нормативните административни актове са подзаконовни административни актове, които съдържат административноправни норми, отнасят се за неопределен и неограничен брой адресати и имат многократно правно действие. (чл.75 от АПК)

²⁰ Обн., ДВ, бр. 27 от 3.04.1973 г.,



гражданина, без да се предприемат стъпки да се ограничат възможностите за появата на същите проблеми отново. Така значително се понижава ефективността на тази форма за работа с гражданите и въвличането им в процеса по дефиниране на проблемите.

Друг възможен механизъм на този етап е *сътрудничеството с различни неправителствени организации и други структури на гражданското общество*. Тук вече става дума за използване на организирани усилия при идентификацията на проблемите. Сътрудничеството или партньорството с граждански организации намира все по-широко приложение в практиката на местната демокрация и в България. Обект на взаимен интерес могат да бъдат всички проблеми от публичен характер. Предимствата на тази форма на гражданско участие в процеса на идентификация на проблемите в общината са значителни. Първо, става дума за изграждане на партньорски мрежи, при което значително се повишава експертността в оценката на проблемите. На второ място, ефективността се повишава, тъй като се използват пълноценно наличните ресурси. Трето, снижават се публичните разходи поради факта, че се ползват готови продукти от вече осъществено проучване и анализ на ситуацията в общината. И на четвърто, но не на последно по значение място, създадените отношения на партньорство служат като добра основа и за гарантиране на гражданско участие през следващите етапи от управленския цикъл.

Етап 2. Разработване на варианти за решаване на проблемите. Този етап от управленския цикъл се характеризира с висок професионализъм в работата и участието на експерти. Обикновено това са служители от общинската администрация, които разполагат с необходимата информация и познават възможностите на общината за мобилизация на ресурси. В разработването на варианти за решаване на проблемите могат да се привличат и **външни експерти**, като често те са представители на неправителствени организации и граждански сдружения. Привличането им не трябва да се пренебрегва, тъй като дава възможност да се използва по-богат интелектуален потенциал и да се намират повече възможности за осигуряване на допълнителни средства при решаването на проблемите. По-благоприятен вариант е, ако общината разполага с възможности да сформира различни експертни групи, които да разработват варианти за решаване на проблема. Така се осигурява не само своеобразна конкурентна среда, но и се намаляват възможностите за умишлени въздействия в работата на експертите и се ограничават рисковете от пропускане на възможни решения.

- Органите на местното самоуправление разполагат с утвърдени процедури на разработване на решения на този етап. На този етап гражданските организации са привличани за предлагане на решения и осигуряване на доказателства за предпочитаните предложения. Приносът на гражданския сектор на този етап има следните форми:



- застъпничество: осигуряват се гаранции, че ще бъдат отчетени нуждите и интересите на заинтересованите страни, засегнати от разработваната политика;
- информиране и запознаване: обществото и гражданските групи се информират за предстоящата политика чрез гражданските организации;
- експертиза и съвети: осигуряват се изследвания и анализи по разглеждания въпрос и могат да се добавят на приоритети към проекта на политиката;
- иновация: предлагат се решения чрез нови подходи, практически решения и конкретни модели, които носят ползи на конкретни групи;
- наблюдение: процесът на разработване се проследява, за да се гарантират прозрачността и възможностите за включване.

Отговорността на властите за постигане на ефективност на участието на този етап включва предоставяне на навременна и изчерпателна информация за протичащите процеси на консултиране, спазване на минимални стандарти (като ясни цели, правила за участие, срокове, публичност на документите, лица за контакт и т.н.), покана към всички потенциални заинтересовани страни и организиране на отворени срещи, осигуряване на адекватни срокове и средства за консултиране и активно участие на представителите на управлението. Обект на оценка са ефективността на предвидените процедури и начина на тяхното прилагане.

Етап 3. Избор на вариант за решаване на проблемите. На този етап най-съществена е отговорността на местните власти за избора на оптимален вариант за решаване на проблемите. Тук гражданите могат да бъдат включени в един пряко предхождащ самия избор процес на консултиране на изработените варианти за решаване на проблема. Подходящи форми са **публичните обсъждания**, на които са поканени представители на граждански организации, на общинската власт и експерти. Друга възможна форма са **пресконференции** с представители на медиите и инициране на дискусии в средствата за масова осведомяване. В тези случаи особено полезни са **обсъжданията в електронните медии** с местен обхват. От съществено значение може да бъде провеждането на така наречените **открити сесии** на общинския съвет.

Етап 4. Изпълнение на решението. Обикновено се твърди, че една от най-трудните задачи е осигуряването на гражданско участие в процеса на изпълнение на решението. И като пример се посочват опитите на местната власт да организира доброволни трудови дни за почистване на населените места. Масовостта на участието не е най-същественият показател, по който трябва да се отчита способността на местните власти да ангажират гражданството в местните дела. Разбира се, при определени дейности броят на участниците пряко кореспондира с ефективността (например пролетното почистване на населените места), но в съществената си част публичните дейности на общината не



налагат масово участие. Всички дейности, които изискват прилагането на специализирани умения и знания, водят до ограничаване на кръга от участници и използването на съответните оторизирани структури, създаване на организация за изпълнение и контрол и т.н.

Ето защо се препоръчва въвличането на гражданите в процеса на изпълнение на решението да става по подходящ начин. Трудно е в рамките на общ учебник по местно самоуправление да бъдат систематизирани и описани „подходящите начини“, които местните власти могат да прилагат в практиката. До голяма степен привличането на граждански представители в процеса на изпълнение на решението е творческа задача, чийто успех зависи от политическите и организационните качества на управляващите.

Етап 5. Мониторинг и контрол на изпълнението. В контекста на гражданското участие в самоуправлението въпросът за контрола върху изпълнението на взетите решения се разглежда най-вече като създаване на възможности за упражняване на мониторинг от страна на граждански организации и независими експерти. Контролът е от изключително значение за гарантиране на прозрачността на действията на изпълнителната власт и общинската администрация, които са пряко отговорни за реализирането на общинската политика. Мониторингът трябва да се упражнява на всеки един от етапите на изпълнение – от създаването на организация, подбор на участниците и възлагане на задачите до окончателното приключване на дейността. Включването на гражданите на този етап е, както антикорупционен механизъм, така и възможност за по-ефективен контрол при разходването на обществените средства.



5 Методика за оценка ефективността на гражданското участие

Гражданското участие в процеса на управление не е самоцел. Гражданското участие се нуждае от насърчаване и подпомагане и се основава на следните принципи, приложими за всички участници в процеса на вземане на управленски решения:

- взаимно уважение между всички участници като основа за честно взаимодействие и взаимно доверие;
- зачитане на независимостта на гражданските организации, независимо дали техните мнения съответстват с тези на публичните органи, или не;
- зачитане на позицията на публичните органи, които носят отговорността и са отчетни за взетите решения;
- откритост, прозрачност и отчетност;
- отзивчивост, като всички участници предоставят съответна обратна връзка;
- недискриминация и приобщаване, така че всички гласове, включително тези на по-малко привилегированите и най-уязвимите, да могат да бъдат чути и взети под внимание;
- равенство между половете и равнопоставено участие на всички групи, включително тези с особени интереси и нужди като младежи, възрастни, хора с увреждания или малцинства;
- достъпност чрез използване на ясен език и подходящи средства за участие, офлайн или онлайн и чрез различни видове устройства.

Под ефективност на гражданското участие ще разбираме доколко гражданското участие допринася за постигане на целите на процеса на управление, подобряване на средата в избраните две сфери на компетентност на местните власти – бюджет и финанси и градоустройствени решения.

Съвпадението между цел и резултат се оценява като ефективно, ако общественото обсъждане, публичната консултация, е проведено при прилагане на принципите за гражданско участие, така както са формулирани от Комитета на министрите към Съвета на Европа в Препоръка CM/Rec(2007)14.

Ще се оценява високо предоставянето на възможност за е – участие, както и отсъствието на дискриминация.

Ако няма отзиви и обжалвания управленският процес е бил ефективен – управленската цел е постигната, но без гражданско участие. Тук трябва да се търсят факторите, които отблъскват заинтересованите страни от активно участие в публичните обсъждания.

5.1 Предпоставки и приемания



Ефективността на гражданското участие при формулиране, изпълнение и наблюдение на политики в областите на компетентност на местното самоуправление и по специално на политиките за устройство на територията и развитието на населените места и на бюджета на общината и общинския дълг се **оценява със 100 %**, когато са изпълнени следните предпоставки:

- Органите на местно самоуправление са осигури посредством устройствения правилник на общината условия за равнопоставено, добре структурирано и разположено във времето, неутрално по отношение на технологиите и устройствата, участие на гражданите в процеса на формулиране, вземане, изпълнение и мониторинг на значимите за общината решения;
- Осигурена е висока степен на прозрачност и отчетност както на органите на местното самоуправление, така и на дейността на местната администрация;
- Изработени са необходимите нормативни актове за регламентиране на гражданското участие, и те стриктно се спазват от администрацията;
- Нормативната база включва използването на разнообразни форми на гражданско участие, включително е-участие;
- Изработени, приети и публикувани в интернет и на достъпни места, са процедури за изпълнение на задължения за публични обсъждания и/или консултации, предвидени в специфичните закони;
- Местната власт използва всички налични инструменти за насърчаване на гражданското участие;
- Гражданското общество в общината, организирано и неформално, е активно по важните за местните общности проблеми и има доказателства за навременна реакция по ключови теми;
- Ясно и изпълнимо са разписани процедурите за обратна връзка с гражданите;
- Налице е добре структурирана, разбираема интернет информация за гражданското участие и обратната връзка с гражданите,

5.2 Индикатори за оценка на ефективността на гражданското участие във формулирането, изпълнението и мониторинг на местни политики за устройство на територията и развитието на населените места и на бюджета на общината и общинския дълг

Водещи при определяне на оценката за ефективността на гражданското участие във формулирането, изпълнението и мониторинг на местни политики за устройство на територията и развитието на населените места и на бюджета на общината и общинския дълг са:

- Общата нормативна рамка на общината по отношение на създаване на среда за гражданско участие – този индикатор е общ за двете области на изследване ;



- Специфичната нормативна рамка в съответната област на политиката;
- Активност на гражданския сектор;
- Практика за гражданско участие в общината;
- Практика за гражданско участие в специфичната област на политиката;

5.3 Обхват на оценката

5.3.1 Териториален обхват

Ефективността на гражданското участие се оценява за следните общини:

- Банско
- Благоевград
- Бобовдол
- Дупница
- Казанлък
- Нова Загора
- Поморие
- Стара Загора
- Столична община
- Трън

5.3.2 Нормативен обхват на оценката

В рамките на оценката ще бъдат оценявани

- На национално ниво:
 - Хоризонтални закони
 - Закон за нормативните актове;
 - Закон за местното самоуправление и местната администрация,
 - Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление;
 - Административно процесулен кодекс.
 - Устройство на територията и развитие на населените места
 - Закон за устройството на територията;
 - Закон за устройството и застрояването на Столичната община (*само за СО се рамката се оценява по ЗУЗСО, а не по ЗУТ*);
 - Бюджет и финанси
 - Закон за публичните финанси;
 - Закона за местните данъци и такси;
 - Закон за общинския дълг;



- На ниво община
 - Устройствен правилник на съответната община;
 - Актове на кмета и общинския съвет по отношение на участието на гражданите в местното самоуправление;
 - Процедури и правила за публични обсъждания по ЗУТ;
 - Процедури за консултации и обсъждания по ЗПФ и ЗОД;
 - Други релевантни документи.

5.4 Оценка на националната нормативна база

5.4.1 Оценка на закони с хоризонтално действие (О_{зхд})

Оценява се степента, в която рамката за ефективно гражданско участие, осигурена от законите, с хоризонтално действие по отношение. 100% осигуряващи ефективност е при Обща оценка 5 на всички закони, определящи тази рамка.

Методи на изследване

Качествени методи:

Документално проучване. Трябва да бъде извършен преглед оценка на всеки един от законите, включени в хоризонталната рамка. За определяне на общата оценка, след отчитане приноса на всеки закона за ефективността на гражданското участие е определена тежест, както следва

Закон от хоризонталната рамка	Относителна тежест
Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС);	4
Закон за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА)	3
Закон за нормативните актове;	2
Административно процесуален кодекс (АПК)	1

Общата оценка на хоризонталната рамка за ефективно гражданско участие се определя съгласно следната формула:



$$O_{зхд} = \frac{АПК+2*OЗНА+3*ЗМСМА+4*ЗПУГДВМС}{10}$$

Максималната оценка е 5, отговаряща на 100 % съответствие с изискванията за осигуряване на ефективно гражданско участие.

Оценката на законите с хоризонтално действие се формира по следния начин:

- от 76 до 100 високо ниво на съответствие с рамката за ефективно гражданско участие;
- от 56 до 75 над средно ниво на постигане на съответния критерий;
- 45 до 55 – средно ниво на постигане на съответния критерий;
- 26 до 45 – под средно ниво на постигане на съответния критерий;
- до 25 – ниско ниво на постигане на съответния критерий.

Оценката на всеки от законите се основава на отговорите на следните изследователски въпроси:

1. Поставя ли законът гражданите в центъра на всички процеси при вземане на управленски решения? (ГЦ с тежест 5)

Не засяга въпроса	Не, но позволява допълване	Да в общи линии	По-скоро да, в основните изисквания	Да изцяло и изчерпателно
1	2	3	4	5

2. Създава ли предпоставки за прилагане на принципа на **отзивчивост**? (О с тежест 1)

Не засяга въпроса	Не, но позволява допълване	Да в общи линии	По-скоро да, в основните изисквания	Да изцяло и изчерпателно
1	2	3	4	5

3. Създава ли предпоставки за прилагане на принципа на **откритост и прозрачност** (ОП св тежест 2)

Не засяга въпроса	Не, но позволява допълване	Да в общи линии	По-скоро да, в основните изисквания	Да изцяло и изчерпателно
1	2	3	4	5



4. Създава ли предпоставки за прилагане на принципа на **отчетност** (ОТ с тежест 3)

Не засяга въпроса	Не, но позволява допълване	Да в общи линии	По-скоро да, в основните изисквания	Да изцяло и изчерпателно
1	2	3	4	5

5. Създава ли възможност за **е-участие** (еУ с тежест 4)

Не засяга въпроса	Не, но позволява допълване	Да в общи линии	По-скоро да, в основните изисквания	Да изцяло и изчерпателно
1	2	3	4	5

Оценката на всеки конкретен закон се формира по следната формула:

$$O_3 = \frac{0+2*0П+3*ОТ+4*еУ+5*ГЦ}{15}$$

Максималната оценка на индивидуален хоризонтален закон е 5.

5.4.2 Оценка на националната нормативна база в областта на устройството и развитието на територията на общината и на населените места в нея

Оценката обхваща Закона за устройство на територията²¹ (ЗУТ). За оценката на ЗУТ се използват оценъчните въпроси, формулирани за оценката на хоризонталната нормативна рамка, с отчитан е спецификата на закона и политиката за устройството и развитието на територията на общината и на населените места в нея.

1. Поставя ли законът гражданите в центъра на всички процеси при вземане на управленски решения по отношение на устройството и развитието на територията на общината и на населените места? (ГЦ с тежест 5)

Не засяга въпроса	Не, но позволява допълване	Да в общи линии	По-скоро да, в основните изисквания	Да изцяло и изчерпателно
1	2	3	4	5

2. Създава ли предпоставки за прилагане на принципа на **отзивчивост**? (О с тежест 1)

²¹Обн., ДВ, бр. 1 от 2.01.2001 г., посл. изм. и доп., бр. 25 от 26.03.2019



проект „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“,
договор № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г.

Не засяга въпроса	Не, но позволява допълване	Да в общи линии	По-скоро да, в основните изисквания	Да изцяло и изчерпателно
1	2	3	4	5

3. Създава ли предпоставки за прилагане на принципа на **откритост и прозрачност** (ОП св тежест 2)

Не засяга въпроса	Не, но позволява допълване	Да в общи линии	По-скоро да, в основните изисквания	Да изцяло и изчерпателно
1	2	3	4	5

4. Създава ли предпоставки за прилагане на принципа на **отчетност** (ОТ с тежест 3)

Не засяга въпроса	Не, но позволява допълване	Да в общи линии	По-скоро да, в основните изисквания	Да изцяло и изчерпателно
1	2	3	4	5

5. Създава ли възможност за **е-участие** (еУ с тежест 4)

Не засяга въпроса	Не, но позволява допълване	Да в общи линии	По-скоро да, в основните изисквания	Да изцяло и изчерпателно
1	2	3	4	5

Оценката на всеки конкретен закон се формира по следната формула:

$$O_3 = \frac{0+2*OP+3*OT+4*eU+5*ГЦ}{15}$$

Максималната оценка на индивидуален хоризонтален закон е 5, приравнена на 100% съответствие с идеалната законова рамка за гражданско участие.

Оценката на ЗУТ се формира по следния начин:

- от 76 до 100 високо ниво на съответствие с рамката за ефективно гражданско участие;
- от 56 до 75 над средно ниво на постигане на съответния критерий;
- 45 до 55 – средно ниво на постигане на съответния критерий;
- 26 до 45 – под средно ниво на постигане на съответния критерий;



- до 25 – ниско ниво на постигане на съответния критерий.

5.4.3 Оценка на националната нормативна база в областта на общинските финанси (О_{НФ}ОД)

В обхвата на оценката влизат следните закони със съответната тежест:

Закон	Относителна тежест
Закон за публичните финанси (ЗПФ)	1
Закон за поемането на общинския дълг(ЗПОД)	2
Закон за местните данъци и такси (ЗМСТ)	3

Оценката на всеки от законите се основава на отговорите на следните изследователски въпроси:

1. Поставя ли законът гражданите в центъра на всички процеси при вземане на управленски решения? (ГЦ с тежест 5)

Не засяга въпроса	Не, но позволява допълване	Да в общи линии	По-скоро да, в основните изисквания	Да изцяло и изчерпателно
1	2	3	4	5

2. Създава ли предпоставки за прилагане на принципа на **отзивчивост**? (О с тежест 1)

Не засяга въпроса	Не, но позволява допълване	Да в общи линии	По-скоро да, в основните изисквания	Да изцяло и изчерпателно
1	2	3	4	5

3. Създава ли предпоставки за прилагане на принципа на **откритост и прозрачност** (ОП св тежест 2)

Не засяга въпроса	Не, но позволява допълване	Да в общи линии	По-скоро да, в основните изисквания	Да изцяло и изчерпателно
1	2	3	4	5



4. Създава ли предпоставки за прилагане на принципа на **отчетност** (ОТ с тежест 3)

Не засяга въпроса	Не, но позволява допълване	Да в общи линии	По-скоро да, в основните изисквания	Да изцяло и изчерпателно
1	2	3	4	5

5. Създава ли възможност за **е-участие** (еУ с тежест 4)

Не засяга въпроса	Не, но позволява допълване	Да в общи линии	По-скоро да, в основните изисквания	Да изцяло и изчерпателно
1	2	3	4	5

Оценката на всеки конкретен закон се формира по следната формула:

$$O_3 = \frac{3ПФ + 2*0П + 3*0Т + 4*еУ + 5*ГЦ}{15}$$

Максималната оценка на индивидуален хоризонтален закон е 5.

Общата оценка на нормативната база в областта на общинските финанси и общинския дълг се определя по формулата:

$$O_{нФод} = \frac{3ПФ + 2*30Д + 3*3МДТ}{6}$$

Максималната оценка е 5, което отговаря на 100 % съответствие с референтния модел.

Оценката на се формира по следния начин:

- от 76 до 100 високо ниво на съответствие с рамката за ефективно гражданско участие в процеса на вземане на решения за ;
- от 56 до 75 над средно ниво на постигане на съответния критерий;
- 45 до 55 – средно ниво на постигане на съответния критерий;
- 26 до 45 – под средно ниво на постигане на съответния критерий;
- до 25 – ниско ниво на постигане на съответния критерий; ;

5.5 Оценка на общинската нормативна база

5.5.1 Обхват на нормативната оценка

На оценка за всяка община подлежат следните нормативни документи:



- Правилник за работа на общинския съвет;
- Правилник за работа на общинската администрация;
- Наредби и правилници за провеждане на консултации / обществени обсъждания - общо
 - Наредби и правила за обществени обсъждания по политиката за устройство на територията и развити на населените места;
 - Наредби и правила за обсъждане по общинския бюджет/общинския дълг.;
- Други документи, свързани с ГУ общо или в избраните области на политиката.

5.5.2 Оценка на рамката за гражданско участие в общината (ООГУ)

Оценяват общите условия за гражданско участие във всяка община се посредством следните изследователски въпроси:

1. Общинската нормативна база регулира ли ясно, изчерпателно и недвусмислено възможностите за гражданско участие и поставя ли гражданите в центъра на всички процеси при вземане на управленски решения? (ГЦ с тежест 5)

Не засяга въпроса	Не, но не поставя ограничения	Да в общи линии	По-скоро да, в основните изисквания	Да изцяло и изчерпателно
1	2	3	4	5

2. Създава ли предпоставки за прилагане на принципа на **отзивчивост**? (О с тежест 1)

Не засяга въпроса	Не, но не поставя ограничения	Да в общи линии	По-скоро да, в основните изисквания	Да изцяло и изчерпателно
1	2	3	4	5

3. Създава ли предпоставки за прилагане на принципа на **откритост и прозрачност** (ОП св тежест 2)

Не засяга въпроса	Не, но не поставя ограничения	Да в общи линии	По-скоро да, в основните изисквания	Да изцяло и изчерпателно
1	2	3	4	5



4. Създава ли предпоставки за прилагане на принципа на **отчетност** (ОТ с тежест 3)

Не засяга въпроса	Не, но не поставя ограничения	Да в общи линии	По-скоро да, в основните изисквания	Да изцяло и изчерпателно
1	2	3	4	5

5. Създава ли възможност за **е-участие** (еУ с тежест 4)

Не засяга въпроса	Не, но не поставя ограничения	Да в общи линии	По-скоро да, в основните изисквания	Да изцяло и изчерпателно
1	2	3	4	5

Общата оценка на рамката за гражданско участие в общината се формира по следната формула:

$$O_{огу} = \frac{0 + 2 * 0П + 3 * 0Т + 4 * eУ + 5 * ГЦ}{15}$$

Максималната оценка на хоризонтална нормативната рамката за гражданско участие в общината е 5, която се нормира към 100%.

За да се отчете влиянието на хоризонталната национална рамка за гражданско участие за всяка община се определя оценка на обща рамка за гражданско участие, като тежестта на общинската рамка е 2;

$$O_{обргу} = \frac{O_{зхд} + 2 * O_{огу}}{3}$$

5.5.3 Оценка на общинската нормативна (Оут) в областта на политиката за устройството и развитието на територията на общината и на населените места

За всички общини освен за СО, оценката на нормативната рамка в областта на политиката за устройството и развитието на територията на общината и на населените места в нея се извършва като се отчита съответствието със ЗУТ, за СО се отчита съответствието със Закон за устройството и застрояването на Столичната община.



Оценката се извършва въз основа на следните изследователски въпроси:

1. Изчерпателно ли са уредени всички въпроси, свързани с устройство на територията и развитието на населените места, предвидени в ЗУТ, в уредбата на общината по отношение на тяхното обществено обсъждане²² (ОНР с тежест 5)

Няма общинска уредба	Не, но не поставя ограничения	Да в общи линии	По-скоро да, в основните изисквания	Да изцяло и изчерпателно
1	2	3	4	5

2. В уредбата предвидено ли е разработване на документ за гражданите, който да обяснява обекта на общественото обсъждане? (ДГ с тежест 1)

Не засяга въпроса	Не, но не поставя ограничения	Да в общи линии	По-скоро да, в основните изисквания	Да изцяло и изчерпателно
1	2	3	4	5

3. Създава ли възможност за е-участие (еУ с тежест 4)

Не засяга въпроса	Не, но не поставя ограничения	Да в общи линии	По-скоро да, в основните изисквания	Да изцяло и изчерпателно
1	2	3	4	5

4. Предвидени ли са процедури за обществено обсъждане на всеки етап от разработването на политика за устройство на територията? (ЕВР с тежест 2)

Не засяга въпроса	Не, но не поставя ограничения	Да в общи линии	По-скоро да, в основните изисквания	Да изцяло и изчерпателно
1	2	3	4	5

5. Предвидена ли е процедура по отчитане изпълнението на приетите решения? (ОР с тежест 3)

²² Чл.22, ал.4 от ЗУТ (Проектите за планове за регулация и застрояване за реструктуриране на жилищния комплекс), чл.62а, ал. 3 (Промяната на предназначението на територии и поземлени имоти) и разпоредбите на чл. 127



проект „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“,
договор № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г.

Не засяга въпроса	Не, но не поставя ограничения	Да в общи линии	По-скоро да, в основните изисквания	Да изцяло и изчерпателно
1	2	3	4	5

$$O_{UT} = \frac{Дг + 2 * Евр + 3 * Ор + 4 * еУ + 5 * Онр}{15}$$

Максималната оценка, която може да получи общинската нормативна рамка по отношение на гражданското участие при формулиране, приемане и мониторинг на политики в областта на устройство на територията и развитие на населените места е 5.

При прилагане от общината на иновативни практики или добри решения експертите оценители могат да мотивират завишаване на оценката, като максималната остава 5.

За отразяване на влиянието на хоризонталните закони, както и на законите в специфичната област на политиката (УТ) във формулата на оценката

5.5.4 Оценка на общинската нормативна база в областта на общинските финанси

За всички общини оценката на нормативната рамка в областта на политиката за общинските финанси и общинския дълг се извършва въз основа на следните изследователски въпроси:

1. Изчерпателно ли са уредени всички въпроси, свързани с общински бюджет и общинския дълг, предвидени в ЗПФ, ЗМДТ, ЗОД в нормативната уредбата на общината по отношение на участието на гражданите (Онр с тежест 5)

Няма общинска уредба	Не, но не поставя ограничения	Да в общи линии	По-скоро да, в основните изисквания	Да изцяло и изчерпателно
1	2	3	4	5

2. В уредбата предвидено ли е разработване на документ за гражданите, който да обяснява обекта на общественото обсъждане? (Дг с тежест 1)

Не засяга въпроса	Не, но не поставя ограничения	Да в общи линии	По-скоро да, в основните изисквания	Да изцяло и изчерпателно
1	2	3	4	5



3. Създава ли възможност за **е-участие** (еУ с тежест 4)

Не засяга въпроса	Не, но не поставя ограничения	Да в общи линии	По-скоро да, в основните изисквания	Да изцяло и изчерпателно
1	2	3	4	5

4. Предвидени ли са процедури за обществено обсъждане на всеки етап от разработването на политика за формиране, приемане изпълнение и отчитане на общинския бюджет и общинския дълг? (Евр с тежест 2)

Не засяга въпроса	Не, но не поставя ограничения	Да в общи линии	По-скоро да, в основните изисквания	Да изцяло и изчерпателно
1	2	3	4	5

5. Процедурата по отчитане изпълнението на бюджета и общинския дълг учредна ли е изчерпателно? (Ор с тежест 3)

Не засяга въпроса	Не, но не поставя ограничения	Да в общи линии	По-скоро да, в основните изисквания	Да изцяло и изчерпателно
1	2	3	4	5

$$O_{UT} = \frac{Дг+2*Евр+3*Ор+4*еУ+5*Онр}{15}$$

Максималната оценка, която може да получи общинската нормативна рамка по отношение на гражданското участие при формулиране, приемане и мониторинг на политики в областта на общинския бюджет и общинския дълг места е 5.

При прилагане от общината на иновативни практики или добри решения експертите оценители могат да мотивират завишаване на оценката, като максималната остава 5.



Оценката на нормативната база за всяка община (X), определяща ефективността на гражданското във формулирането, изпълнението и мониторинг на местни политики се определя по следната формула:

$$O_{XNB} = \frac{Дг+2*Евр+3*Ор+4*еУ+5*Онр}{15}$$

Оценката на всяка община по отношение на ефективността на гражданското участие във формулирането, изпълнението и мониторинг на местни политики за устройство на територията

на ефективността на гражданското участие във формулирането, изпълнението и мониторинг на местни политики за устройство на територията и развитието на населените места и на бюджета на общината и общинския дълг развитието на населените места и на бюджета на общината и общинския дълг



Въпросник за изследване ефективността на гражданското участие на ниво община

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО / ГОСПОДИНЕ,

Настоящата анкета е насочена към установяване на възможностите за оценка на ефективността на гражданското участие във формулирането, изпълнението и мониторинг на местни политики.

За целите на проучване „**гражданско участие**“ се определя като ангажирането на лица, граждански организации и гражданското общество като цяло в процесите на вземане на решения от органите на управлението. Гражданското участие в процеса на вземане на политически решения се отличава от политическите дейности чрез ангажиране с политическите партии и от лобирането, свързано с бизнес интереси. „**Процес на вземане на решения**“ е разработване, приемане, прилагане, оценка и преформулиране на политически документ, стратегия, закон или регламент на национално, регионално или местно ниво или всеки процес, при който се взема решение, засягащо обществото или негов сегмент от публичен орган, който има такива правомощия. Предмет на проучване са формите на гражданско участие – пряко или чрез представителство, които дават възможност на гражданите за реално участие в оформянето на решенията в управленския процес, като обществено обсъждане, обществени съвети, участие в работни групи, петиции и жалби до институциите.

Проучването е напълно анонимно. Отговорите на въпросника ще Ви отнемат около 15 минути.

Проучването е част от проект „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“, договор № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г., изпълняван от фондация „Център за модернизиране на политики“ в партньорство с „Българска асоциация по политически науки“.

Предварително Ви благодарим за Вашето участие и отделеното време!



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

проект „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“,
договор № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1: Въпросник за граждани



ДЕМОГРАФИЯ

Пол:

- жена
- мъж

Възраст (година на раждане):

.....

Образование:

- висше
- полувисше
- средно
- основно
- по-ниско от основното

Заетост:

- служител на трудов договор
- самонает
- работодател
- учащ
- пенсионер
- не работя

Сфера на заетост:

- работя в частния сектор
- работя в публичния сектор
- работя в нестопанска/гражданска организация
- работя в общинската администрация



Блок А: Обща част

A1. Бихте ли казали, че сте човек, който се интересува от актуалните социално-политически събития в страната?

- ДА
- по-скоро ДА
- по-скоро НЕ
- НЕ
- без отговор / не мога да преценя.

A2. Кои са основните източници, чрез които се информирате за актуалните социално-политически събития в страната? *(до 3 отговора)*

- вестници
- телевизия
- новинарски сайтове в интернет
- лични наблюдения и опит
- близки и познати
- друг източник (моля, посочете)
- не се информирам, тъй като не се интересувам от подобни новини

A3. Интересувате ли се какви решения вземат властите във Вашата община?

- ДА, старая се да ги следя редовно
- по-скоро ДА, особено решенията, които ме засягат пряко
- по-скоро НЕ, защото не виждам полза от подобни усилия
- НЕ се интересувам
- без отговор-/ не мога да преценя.

A4. Според Вас кои от изброените начини за гражданско участие могат реално да влияят при вземането на управленски решения?

- включване в работна група, която изработва проект на нормативен акт
- участие в обществено-консултативен съвет
- включване в подписка/петиция, включително електронна петиция
- отправяне на предложение/сигнал до институция
- участие в референдум
- включване в обществена консултация по проект на акт на правителството
- включване в обществена консултация по проект на акт на местната власт
- участие в национална гражданска инициатива
- участие в местна гражданска инициатива
- участие в общо събрание на населението на общината, в която живея
- участие в европейска гражданска инициатива
- участие в протест
- нито едно от посочените
- без отговор-/ не мога да преценя.



A5. Вие лично участвали ли сте в някоя от посочените форми на взаимодействие с управляващите?

	ДА	НЕ
обществена консултация по проекти на актове на местната власт		
общинския експертен съвет по устройство на територията		
обществено обсъждане във връзка с устройство на територията		
публично обсъждане на бюджета на общината		
местен референдум		
местна гражданска инициатива		
общо събрание на населението на общината, в която живея		
друго (моля, посочете)		

A6. Ако сте участвали в обществени консултации, как бихте ги оценили?

	съгласен съм	НЕ съм съгласен	не мога да преценя (не се чете)
предоставената информация беше ясна, пълна и изчерпателна			
предоставената информация беше неясна и неразбираема			
беше осигурена информация за приетите и неприетите предложения			
определеният срок за обществената консултация беше твърде кратък			

Блок Б: Нагласи към гражданското участие при вземането на решения от местната власт

Б1. Ефективен ли е, според Вас, начина, по който местната власт във Вашата община провежда обществени консултации?

- ДА, гражданското участие е ефективно
- гражданското участие е по-скоро ефективно
- гражданското участие е по-скоро неефективно
- НЕ, гражданското участие е по-скоро неефективно
- Не привличат граждани за участие в процеса на вземане на решения
- без отговор-/ не мога да преценя.

Б2. Бихте ли участвали в обществени консултации чрез организация, която представлява Вашите интереси?

- ДА, бих участвал/а чрез организация, която представлява моите интереси
- ДА, вече съм участвал/а чрез организация, която представлява моите интереси
- НЕ, бих участвал / участвам само лично



- НЕ виждам смисъл от участие в обществени консултации
- без отговор-/ не мога да преценя.

Б3. Ако "ДА" на "Б2" се задава и следния въпрос:

На каква организация бихте се доверили да представлява Вашите интереси при обществени консултации или друга форма на гражданско участие?

- нямам доверие на организации, които да представляват моите интереси
- синдикат
- бизнес / браншова организация
- нестопанска организация
- гражданско сдружение
- неформална организация
- политическа партия
- друго (моля, посочете)

Б4. Доколко важно е, според Вас, местната власт да се допитва до гражданите при вземането на управленски решения?

изключително важно е	
по-скоро е важно	
по-скоро не е важно	
изобщо не е важно	
не мога да преценя	

Б5. Вашата община има ли интернет сайт, който властите ползват за провеждане на обществени консултации и/или за предложения на гражданите?

- ДА
- НЕ
- Не знам
- без отговор-/ не мога да преценя.

Б6. Кое от следните твърдения е най-близо до Вашето мнение?

(само 1 отговор)

- местни органи **носят цялата отговорност** за взетите решения и **не е задължително** да се съобразят с преобладаващото мнение на гражданите, участвали в обществена консултация.
- местни органи **задължително трябва** да се съобразяват с преобладаващото мнение на гражданите, участвали в обществена консултация.
- без отговор / не мога да преценя (не се чете)

Б7. В каква форма на гражданско участие бихте се включили?

- публично обсъждане / дебат
- експертно обсъждане
- онлайн обсъждане
- онлайн гласуване по предварително определени въпроси
- друго (моля, посочете)



- не желая да участвам
- не мога да преценя.

Б8. Участвали ли сте в обществено обсъждане на въпроси, свързани с устройството на територията и развитието на населените места, организирани от общината?

- ДА
- НЕ
- без отговор

Б9. Участвали ли сте в обществено обсъждане на въпроси, свързани с приемането на общинския бюджет?

- ДА
- НЕ
- без отговор.

Б10. Участвали ли сте в обществено обсъждане на въпроси, свързани с приемането на общински дълг?

- ДА
- НЕ
- без отговор.

Б11. Ако сте участвали в обществени обсъждания, как бихте оценили ефективността на гражданското участие?

- много ефективно, по-голяма част от предложенията на гражданите бяха взети предвид;
- по-скоро ефективно, част от предложенията на гражданите бяха взети предвид;
- по-скоро неефективно, направените от граждани не бяха взети предвид;
- неефективно, гражданите не направиха предложения, които да бъдат взети предвид при вземането на решение;
- без отговор/ не мога да преценя

Б12. Какви са трудностите, които препятстват участието Ви в обществени консултации?
(моля отбелязвайте до 3 отговора)

информацията в консултациите е твърде обща, не разбирам какво точно трябва да консултирам	
проблеми от технически характер, свързани с възможностите на сайта, на който се провеждат обществени консултации	
липсват разяснения за целите на обществените консултации	
до мен не достига информация за провеждането на обществени консултации	
неясна представителност на участниците в обществените консултации	



липса на достатъчна експертиза от страна на участниците в обществени консултации	
липса на обратна връзка за участниците в обществените консултации	
не познавам правилата за провеждане на обществени консултации	
друго (моля, посочете)	
не желая да участвам в обществени консултации	
без отговор / не мога да преценя.	

• Блок В: Възможности за подобряване на гражданското участие

В1. Смятате ли, че качеството на решенията и тяхното изпълнение могат а бъдат подобрени чрез ефективни обществени консултации?

- ДА, гражданското участие може да подобри качеството на решенията и тяхното изпълнение
- НЕ, **гражданското участие** не може да подобрят качеството на решенията и тяхното изпълнение
- без отговор / не мога да преценя.

В2. Как според Вас следва да бъде организирано взаимодействието между гражданите и управляващите, за да бъде ефективно? *(моля отбележете до 3 отговора)*

като задължителен, изрично предвиден в законодателството, ясен консултативен процес на срещи между граждани и управляващи	
чрез електронен интерактивен портал, който позволява излагане на аргументи, дебати, гласувания и комуникация между граждани и управляващи	
като редовни социологически проучвания сред цялото население и групите на заинтересованите лица	
като се запази сегашния формат на взаимодействието	
чрез формите на пряката демокрация	
друго (моля, посочете)	
не е необходимо взаимодействие между гражданите и управляващите	
без отговор / не мога да преценя.	

Благодаря за Вашето участие и отделеното време!



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

проект „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“,
договор № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2: Въпросник за служители на общинската администрация и изборни длъжности в общината



Въпросник за изследване ефективността на гражданското участие на ниво община

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО / ГОСПОДИНЕ,

Настоящата анкета е насочена към установяване на възможностите за оценка на ефективността на гражданското участие във формулирането, изпълнението и мониторинг на местни политики.

За целите на проучване „**гражданско участие**“ се определя като ангажирането на лица, граждански организации и гражданското общество като цяло в процесите на вземане на решения от органите на управлението. Гражданското участие в процеса на вземане на политически решения се отличава от политическите дейности чрез ангажиране с политическите партии и от лобирането, свързано с бизнес интереси. „**Процес на вземане на решения**“ е разработване, приемане, прилагане, оценка и преформулиране на политически документ, стратегия, закон или регламент на национално, регионално или местно ниво или всеки процес, при който се взема решение, засягащо обществото или негов сегмент от публичен орган, който има такива правомощия. Предмет на проучване са формите на гражданско участие – пряко или чрез представителство, които дават възможност на гражданите за реално участие в оформянето на решенията в управленския процес, като обществено обсъждане, обществени съвети, участие в работни групи, петиции и жалби до институциите.

Проучването е напълно анонимно. Отговорите на въпросника ще Ви отнемат около 15 минути.

Проучването е част от проект „Ефективно гражданско участие при формулиране, изпълнение и мониторинг на местни политики“, договор № BG05SFOP001-2.009-0155-C001/27.12.2018 г., изпълняван от фондация „Център за модернизиране на политики“ в партньорство с „Българска асоциация по политически науки“.

Предварително Ви благодарим за Вашето участие и отделеното време!



ДЕМОГРАФИЯ

Пол:

- жена
- мъж

Възраст (година на раждане):

.....

Образование:

- висше
- полувисше
- средно
- основно
- по-ниско от основното

Заетост:

- служител на трудов договор
- самонает
- работодател
- учащ
- пенсионер
- не работя

Сфера на заетост:

- работя в частния сектор
- работя в публичния сектор
- работя в нестопанска/гражданска организация
- работя в общинската администрация



Блок А: Обща част

A1. Бихте ли казали, че сте човек, който се интересува от актуалните социално-политически събития в страната?

- ДА
- по-скоро ДА
- по-скоро НЕ
- НЕ
- без отговор / не мога да преценя.

A2. Кои са основните източници, чрез които се информирате за актуалните социално-политически събития в страната? *(до 3 отговора)*

- вестници
- телевизия
- новинарски сайтове в интернет
- лични наблюдения и опит
- близки и познати
- друг източник (моля, посочете)
- не се информирам, тъй като не се интересувам от подобни новини

A3. Интересувате ли се какви решения вземат властите във Вашата община?

- ДА, старая се да ги следя редовно
- по-скоро ДА, особено решенията, които ме засягат пряко
- по-скоро НЕ, защото не виждам полза от подобни усилия
- НЕ се интересувам
- без отговор-/ не мога да преценя.

A4. Според Вас кои от изброените начини за гражданско участие могат реално да влияят при вземането на управленски решения?

- включване в работна група, която изработва проект на нормативен акт
- участие в обществено-консултативен съвет
- включване в подписка/петиция, включително електронна петиция
- отправяне на предложение/сигнал до институция
- участие в референдум
- включване в обществена консултация по проект на акт на правителството
- включване в обществена консултация по проект на акт на местната власт
- участие в национална гражданска инициатива
- участие в местна гражданска инициатива
- участие в общо събрание на населението на общината, в която живея
- участие в европейска гражданска инициатива
- участие в протест
- нито едно от посочените
- без отговор-/ не мога да преценя.



A5. Вие лично участвали ли сте в някоя от посочените форми на взаимодействие с управляващите?

	ДА	НЕ
обществена консултация по проекти на актове на местната власт		
общинския експертен съвет по устройство на територията		
обществено обсъждане във връзка с устройство на територията		
публично обсъждане на бюджета на общината		
местен референдум		
местна гражданска инициатива		
общо събрание на населението на общината, в която живея		
друго (моля, посочете)		

A6. Ако сте участвали в обществени консултации, как бихте ги оценили?

	съгласен съм	НЕ съм съгласен	не мога да преценя (не се чете)
предоставената информация беше ясна, пълна и изчерпателна			
предоставената информация беше неясна и неразбираема			
беше осигурена информация за приетите и неприетите предложения			
определеният срок за обществената консултация беше твърде кратък			

Блок Б: Нагласи към гражданското участие при вземането на решения от местната власт

Б1. Ефективен ли е, според Вас, начина, по който местната власт във Вашата община провежда обществени консултации?

- ДА, гражданското участие е ефективно
- гражданското участие е по-скоро ефективно
- гражданското участие е по-скоро неефективно
- НЕ, гражданското участие е по-скоро неефективно
- Не привличат граждани за участие в процеса на вземане на решения
- без отговор-/ не мога да преценя.

Б2. Бихте ли участвали в обществени консултации чрез организация, която представлява Вашите интереси?

- ДА, бих участвал/а чрез организация, която представлява моите интереси
- ДА, вече съм участвал/а чрез организация, която представлява моите интереси
- НЕ, бих участвал / участвам само лично



- НЕ виждам смисъл от участие в обществени консултации
- без отговор-/ не мога да преценя.

Б3. Ако "ДА" на "Б2" се задава и следния въпрос:

На каква организация бихте се доверили да представлява Вашите интереси при обществени консултации или друга форма на гражданско участие?

- нямам доверие на организации, които да представляват моите интереси
- синдикат
- бизнес / браншова организация
- нестопанска организация
- гражданско сдружение
- неформална организация
- политическа партия
- друго (моля, посочете)

Б4. Доколко важно е, според Вас, местната власт да се допитва до гражданите при вземането на управленски решения?

изключително важно е	
по-скоро е важно	
по-скоро не е важно	
изобщо не е важно	
не мога да преценя	

Б5. Вашата община има ли интернет сайт, който властите ползват за провеждане на обществени консултации и/или за предложения на гражданите?

- ДА
- НЕ
- Не знам
- без отговор-/ не мога да преценя.

Б6. Кое от следните твърдения е най-близо до Вашето мнение?

(само 1 отговор)

- местни органи **носят цялата отговорност** за взетите решения и **не е задължително** да се съобразят с преобладаващото мнение на гражданите, участвали в обществена консултация.
- местни органи **задължително трябва** да се съобразяват с преобладаващото мнение на гражданите, участвали в обществена консултация.
- без отговор / не мога да преценя (не се чете)

Б7. В каква форма на гражданско участие бихте се включили?

- публично обсъждане / дебат
- експертно обсъждане
- онлайн обсъждане
- онлайн гласуване по предварително определени въпроси
- друго (моля, посочете)



- не желая да участвам
- не мога да преценя.

Б8. Участвали ли сте в обществено обсъждане на въпроси, свързани с устройството на територията и развитието на населените места, организирани от общината?

- ДА
- НЕ
- без отговор

Б9. Участвали ли сте в обществено обсъждане на въпроси, свързани с приемането на общинския бюджет?

- ДА
- НЕ
- без отговор.

Б10. Участвали ли сте в обществено обсъждане на въпроси, свързани с приемането на общински дълг?

- ДА
- НЕ
- без отговор.

Б11. Ако сте участвали в обществени обсъждания, как бихте оценили ефективността на гражданското участие?

- много ефективно, по-голяма част от предложенията на гражданите бяха взети предвид;
- по-скоро ефективно, част от предложенията на гражданите бяха взети предвид;
- по-скоро неефективно, направените от граждани не бяха взети предвид;
- неефективно, гражданите не направиха предложения, които да бъдат взети предвид при вземането на решение;
- без отговор/ не мога да преценя

Б12. Какви са трудностите, които препятстват участието Ви в обществени консултации?
(моля отбелязвайте до 3 отговора)

информацията в консултациите е твърде обща, не разбирам какво точно трябва да консултирам	
проблеми от технически характер, свързани с възможностите на сайта, на който се провеждат обществени консултации	
липсват разяснения за целите на обществените консултации	
до мен не достига информация за провеждането на обществени консултации	
неясна представителност на участниците в обществените консултации	



липса на достатъчна експертиза от страна на участниците в обществени консултации	
липса на обратна връзка за участниците в обществените консултации	
не познавам правилата за провеждане на обществени консултации	
друго (моля, посочете)	
не желая да участвам в обществени консултации	
без отговор / не мога да преценя.	

• Блок В: Възможности за подобряване на гражданското участие

В1. Смятате ли, че качеството на решенията и тяхното изпълнение могат а бъдат подобрени чрез ефективни обществени консултации?

- ДА, гражданското участие може да подобри качеството на решенията и тяхното изпълнение
- НЕ, **гражданското участие** не може да подобряват качеството на решенията и тяхното изпълнение
- без отговор / не мога да преценя.

В2. Как според Вас следва да бъде организирано взаимодействието между гражданите и управляващите, за да бъде ефективно? *(моля отбележете до 3 отговора)*

като задължителен, изрично предвиден в законодателството, ясен консултативен процес на срещи между граждани и управляващи	
чрез електронен интерактивен портал, който позволява излагане на аргументи, дебати, гласувания и комуникация между граждани и управляващи	
като редовни социологически проучвания сред цялото население и групите на заинтересованите лица	
като се запази сегашния формат на взаимодействието	
чрез формите на пряката демокрация	
друго (моля, посочете)	
не е необходимо взаимодействие между гражданите и управляващите	
без отговор / не мога да преценя.	

Благодаря за Вашето участие и отделеното време!