



# Препоръки за подобряване гражданското включване в работата на областните съвети и КОМИСИИ





## Увод

Този документ съдържа препоръки за подобряване участието на гражданите в областните съвети и комисии и начини за насърчаване на взаимодействието администрации – гражданско общество. Той е разработен в изпълнение на проект № BG05SFOP001-2.025-0143-C01 „По-активно и ефективно гражданско участие в областните съвети и комисии за координация и прилагане на политиките на областно ниво“, финансиран по ОПДУ, съфинансирана от Европейския съюз. **Препоръките са насочени както към представители на администрациите, така и към граждани, НПО, бизнес, социално-икономически партньори. Те представляват кратки ръководни „напътствия“, методи на работа и правила, които целят да променят съществуващата ситуация на междусекторно взаимодействие. Тяхната роля е да провокират мислене, насочено към това, че всяка политика е предназначена за хората и именно затова трябва да произтича от хората и да бъде обсъдена, съгласувана с тях. Ето защо е толкова важно да се отчитат мненията и нуждите на широката общественост, когато се вземат решения и се насърчават политики.**

Препоръките са изготвени въз основа на проучвания и анализи, осъществени по този проект в предишни дейности, а именно:

- Проучване с целева група областни администрации относно приноса на гражданското участие за работата и ефективността на областните съвети и комисии, функциониращи към областните администрации;
- Проучване с целева група граждани, НПО, бизнес относно приноса на гражданското участие за работата и ефективността на областните съвети и комисии и степента на желание и готовност за участие в реализацията на политики на областно ниво;

**По-активно и ефективно гражданско участие в областните съвети и комисии за координация и прилагане на политиките на областно ниво**

- Проучване на добри практики за приноса на гражданското участие за работата и ефективността на областните съвети и комисии, функциониращи към областните администрации;
- Анализ на съществуващата ситуация по отношение участието на гражданите при прилагане и мониторинг на областни политики

Настоящите препоръки задават само посоки за развитие и насоки за работа на областните администрации по отношение осигуряване на гражданско участие в процесите по вземане на решения. Те нямат задължителен характер, но отчитайки и прилагайки препоръките, всяка администрация може да гарантира, че е спазила един важен принцип на доброто управление – провеждане на политика от и за гражданите.

Като последваща дейност по проекта е предвидено да бъдат разработени планове за действие с конкретни мерки, които ще позволят прилагането на препоръките на практика. Мерките ще бъдат обсъдени съвместно от представители на администрациите и гражданския сектор, за да се намерят най-подходящите начини за подобряване на взаимодействието и постигане на по-добра координация при прилагане на политиките на областно ниво.



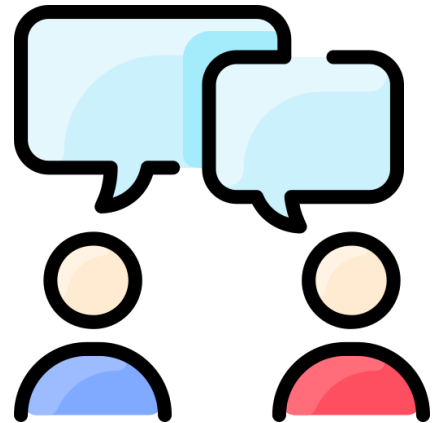


# Препоръки

## Препоръка №1

### По-открит диалог и по-голяма прозрачност относно функциите и правомощията на Областните администрации

Този диалог е нужен, за да има ясен старт за всяко потенциално партньорство и за да няма прекалено високи очаквания. В него трябва да се открие пресечната точка на интересите на публичните администрации и гражданското общество. Посланията на администрациите трябва да съдържат факти:



- Да е ясно, че Областните администрации са с ограничени функции по отношение разработването и реализирането на политики. Те имат само координираща роля между териториалните институции на централната власт и провеждат държавната политика на регионално ниво;
- Както нямат големи правомощия, така нямат и съществен финансов ресурс за реализация на политики, което означава, че политиките, които планират се реализират през общинските бюджети и бюджетите на други институции.
- Самите областни политики нямат реалното регионално измерение, а са „адаптирани“ централни политики. Това означава, че пред партньорствата граждани - областни администрации стои предизвикателството да се взаимодейства в и извън определената рамка, т.е. трябва да има съществен диалог и разбиране как да се случват нещата.



- При ясен диалог и осъзнаване, че е необходимо областните администрации да получат повече правомощия и да функционират като самостоятелно второ ниво на управление със собствен бюджет за реализацията на политики с регионален характер (подобно на регионите в останалите страни от ЕС), НПО секторът би могъл да бъде подкрепящият „глас“ за законодателни промени в тази посока.

## Препоръка №2

### Развитие на най-подходящите форми за взаимодействие на областните администрации и гражданите



Макар че областните администрации са с ограничени функции и бюджети, и до голяма степен има формално участие на граждани в областните съвети и комисии, това не означава, че не трябва да се търсят по-подходящи форми за сътрудничество между администрациите и гражданското общество. Съществуват различни форми на гражданско участие в реализацията и определянето на политики, като например референдум, подписка, обществен застъпник, участие в съвети и комисии и много други. Голяма част от тях, обаче, са неприложими на областно ниво предвид ограничените функции и реални правомощия, които имат областните управители. **От направените по проекта проучвания и анализи се налага изводът, че за сегашните условия и при сегашното законодателство най-подходящи форми за взаимодействие са: граждански инициативи, обществени обсъждания, областни съвети и комисии,**



**работни групи.** Това идва да покаже, че възможностите за взаимодействие между администрации и граждански сектор/бизнес не се изчерпват с областните съвети и комисии, а има множество допълнителни форми за партньорство.

### Препоръка №3

## Областните администрации да създадат повече условия и предпоставки за участие на гражданите в обществени обсъждания



От направените по проекта проучвания става ясно, че обществените обсъждания са третата най-предпочитана форма на взаимодействие с администрациите, като дори изпреварват областните съвети и комисии. Същевременно съществува следното несъответствие: обществените обсъждания се харесват от гражданското общество, но на този етап едва 1/3 от областните администрации ги използват като форма на взаимодействие. Ето защо е необходимо да се обърне по-голямо внимание на тази възможност и тя да се развие като още по-ефективен начин за партньорство. Препоръките в това направление са следните:

- Да се използва по-активно съществуващия вече механизъм за обществени обсъждания, а именно портала за обществени консултации [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg).
- Областните администрации трябва да свикнат да публикуват своите стратегически и планови документи преди приемането и/или

**По-активно и ефективно гражданско участие в областните съвети и  
комисии за координация и прилагане на политиките на областно ниво**

утвърждаването им, както и всякакви други документи с обществено значение.

- Областните администрации, подобно на министерствата, агенциите и други институции, да поискат пряк достъп чрез собствени модератори в портала за обществени консултации [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg). Към момента достъпът се осъществява чрез Министерски съвет и това е една от причините да няма добро присъствие на областните администрации в сайта. Те трябва да получат възможността сами да управляват съдържание и да отговарят за неговото публикуване/непубликуване.
- На уеб-страниците на Областните администрации да има обособени раздели с възможност за обществени обсъждания или препратки към публикуваното от тях съдържание на портала за обществени консултации [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg). Използването на интернет за провеждане на дигитални обсъждания и консултации намалява времето, усилията и парите за организирането и провеждането на обществени консултации, както и улеснява достъпа до участие на заинтересованите страни в тях.
- Изграждането на трайни тенденции областните администрации да публикуват материали за обществено обсъждане, както и създаването на нагласи у гражданите да преглеждат съдържание и да дават своето мнение, ще бъде дълъг процес, който трябва да извървят и двете страни. В един момент обаче той ще се превърне в утвърден механизъм на взаимодействие, а порталът за обществени консултации [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg) ще наложи като основното най-изчерпателно и надеждно място за обществени обсъждания.





## Препоръка №4

# Областните администрации да бъдат активни партньори при реализацията на гражданските инициативи



Въпреки че нивото на гражданско участие в България не е високо, много често администрациите също не го насърчават и отказват да участват в граждански инициативи с мотивите, които вече посочихме: липса на финансиране, дейности, които са извън техните преки правомощия и др. Ако включването на граждани в областните съвети и комисии е законово регламентирано и администрациите гледат да го осигурят и да спазят изискванията,

то гражданските инициативи са форма на участие, която излиза извън „административно-бюрократския“ стил на партньорство и комуникация и предполага реализацията на конкретни идеи, които водят до по-бързи положителни промени в обществото. В тях присъства организационно-творческият елемент и много често се налага да има доброволчество. Областните администрации са институционалният „гръб“ за подобен род граждански инициативи. Макар че финансово те не могат да ги обезпечат, не бива и да ги отхвърят и да се дистанцират от тях, заемайки удобната позиция, че така дават предимство на някои неправителствени организации или бизнеси пред други. Напротив – предимство и подкрепа се дават не за организация или бизнес, а за тяхната идея, кауза, инициативност, гражданска позиция. Едва 29,2% от областните администрации насърчават граждански инициативи, според направеното по проекта проучване и това показва, че



**По-активно и ефективно гражданско участие в областните съвети и комисии за координация и прилагане на политиките на областно ниво**

трябва все по-усилено да се налага разбирането как граждани и администрации трябва да работят заедно. Допълнителни препоръки в тази насока могат да бъдат:

- Много граждански инициативи се реализират в рамките на проекти и са инспирирани от вече съществуващи добри практики. Както областните администрации, така и неправителствените организации могат да проучват вече събрани практики и добри примери на реализирани вече инициативи от България и чужбина, които да мултиплицират и прилагат заедно.
- Областните администрации и неправителствените организации биха могли заедно да осигурят финансиране за подобни инициативи чрез разработването и реализацията на общи проекти.
- Бизнесът би могъл да изиграе съществена роля за реализацията на различни граждански инициативи и така да даде своя принос на местно ниво. Фирмите имат интерес да развиват корпоративна социална отговорност и са склонни да предоставят финансиране за каузи в обществен интерес. Ето защо е препоръчително те периодично да бъдат информирани за намеренията на администрациите и канени на работни срещи, на които се уточняват и планират общи инициативи.

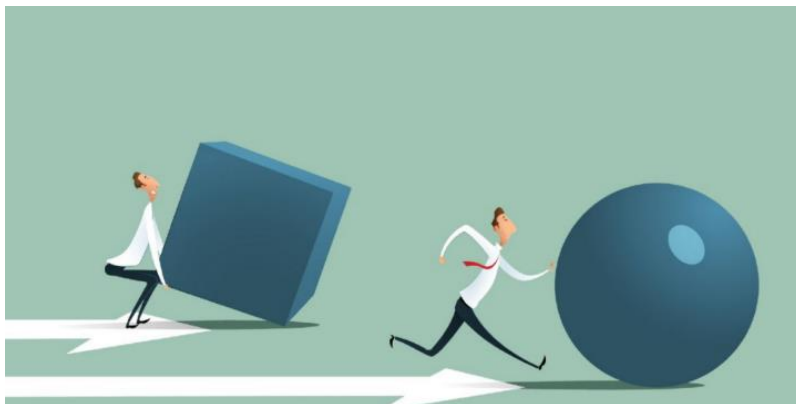




## Препоръка №5

# Повишаване ефективността на гражданското участие в областните съвети и комисии

За да има желание за гражданско включване в политиките, е необходимо обществото да вижда реален смисъл от своето участие и конкретни резултати. Ефективността на всеки един процес зависи



пряко от вложената творческа сила на заинтересованите страни, следователно е важно решенията да се базират на нуждите и желанията на заинтересованите страни, както и да ги мотивират и овластяват да се включат в тези процеси. Участието на гражданите, НПО, бизнес и социално-икономическите партньори е предмет на изследване и основна тема на проекта, по който се реализират тези препоръки и това е причина да се обърне специално внимание на това как да се подобрят съществуващите практики. Ето някои идеи как да стане това:

- Да се осигури по-добро присъствие на гражданския сектор в областните съвети и комисии. На този етап участието на гражданите, НПО, бизнес и социално-икономическите партньори е осигурено за съветите и комисиите, в които то е законово регламентирано. Всяка областна администрация може да си направи предварително проучване на неправителствения

**По-активно и ефективно гражданско участие в областните съвети и комисии за координация и прилагане на политиките на областно ниво**

сектор относно капацитет, желание и възможности на потенциални участници и да се осъществи информиран избор и от двете страни.

- Да се осигури прозрачност и достъпност при включването на граждани, представители на НПО, бизнес като членове на областни съвети и комисии. При наличието на ясни критерии за подбор и включване, ще се изгради доверие както към публичните администрации, така и към избраните да представляват гражданското общество.
- Да не се свикват формални заседания за отчитане на дейност, а в дневния ред да бъдат включвани точки по интересен набор от актуални теми, за които може да се дискутира и да излязат конкретни предложения. Заседанията трябва да бъдат целенасочени, да се стига до вземането на решения. В противен случай има отлив на интерес и при следващи заседания има голяма вероятност да не се постигне кворум.
- Насрочването на присъствено заседание на областните съвети и комисии предполага темите да бъдат обсъждани, а не само изслушвани. Когато целта е да се представи някаква информация и не се очаква вземане на решение или обсъждане на темите, областният съвет или комисия може да проведе неприсъствено заседание. Съветите по тристранно сътрудничество, в които гражданите, бизнеса и социално-икономическите партньори имат реално участие, често провеждат заседания от информативен характер – предоставяне на доклади и статистика за пазара на труда, безработица и др. Те трябва да потърсят повече пресечни точки и да се премине от заседания с информативен характер към заседания с цел обсъждане и вземане на решения.
- Да има предварително обявяване на дневния ред с възможност гражданите да предлагат включването на нови точки, да отправят питания и да преценяват дали биха искали да участват/следят за допълнителна информация. В случаите, когато това е възможно, може да се изнася публично графика на планираните заседания.



## Препоръка №6

# Принципност на управленския подход за активното ангажиране на граждани, НПО, бизнес, социално- икономически партньори



В тази препоръка се съдържат някои от основните управленски принципи, които трябва периодично да бъдат припомнени и прилагани, за да се постига по-добро взаимодействие с гражданите и реципрочна по-висока ангажираност от тяхна страна с политиките на областно ниво.

- Доброто сътрудничество се основава на **доверие**, за изграждането на което е необходимо време. Ако заинтересованите страни смятат, че техните мнения и нужди са важни и се вземат предвид от управляващите при подобряването на инструментите на политиката, след това установената връзка обикновено е по-надеждна, продуктивна и дългосрочно ориентирана. Липсата на доверие е една от основните причини, които гражданите, НПО и бизнес посочват като пречка да участват в областни съвети и комисии – те не намират смисъл в гражданското включване, тъй като са разочаровани от политическата реалност и смятат, че усилията биха били напразни и мнението им няма да бъде зачетено. Именно затова трябва да се работи с посока изграждане на доверие.
- **Приемственост:** този принцип е важен, именно заради изграденото вече доверие. Областните управители са не само личности, а представляват институцията, която е функционирала и ще продължи да функционира при



друго ръководство. Именно затова те трябва да съхраняват и развиват вече изградени и доказани във времето партньорства с третия сектор. Приемствеността създава усещането за устойчивост във времето като същевременно се дава възможността на едни и същи заинтересовани страни да търсят и нови решения и надграждат постигнатото.

- **Развитие:** Гражданите трябва да разберат своята съществена функция по отношение прилагането на политиките – те са генератор на нови идеи и биха могли да дадат тласък за развитие на дадена политика. Същото важи и за областните администрации – необходимо е те да осъзнаят ролята на гражданското общество и да бъдат по-отворени за предложенията му.

### Препоръка №7

## Изграждане на капацитет у НПО, граждани, бизнес и СИП за работа и взаимодействие с администрациите



Направеното по проекта проучване с целева целева група граждани, НПО, бизнес относно приноса на гражданското участие за работата и ефективността на областните съвети и комисии показва, че 58,8% от анкетираните имат желание да се включат в заседания, но като основна причина, която ги демотивира изтъкват липсата на капацитет и достатъчно опит. Тук става дума не само за знания в дадена сфера и за дадена политика, а и за чисто формални знания като например: какво е политическото и административно устройство на държавата в момента, как се провеждат заседания, дневен ред,



каква е ролята на всеки участник, включително председател, заместник-председател, секретар, който има право на глас, какво е добре да включва едно изказване, как се аргументира. Много често липсата на подобни знания и умения поражда притеснения и се превръща в основна пречка, която спира гражданите от пряко участие в областен съвет и изразяване на гражданска позиция. За преодоляването на този проблем е нужно изграждане на капацитет. Двете най-подходящи форми за изграждане на капацитет според гражданите, участвали в проучването по проекта, са: пряко участие в заседания и обучения. Несъмнено чрез обученията се натрупват знания и умения, а чрез прякото участие – опит. 81,2% от респондентите в проучването по проекта са преценили, че най-голям опит се изгражда чрез пряко участие в реализацията на инициативи в партньорство с администрациите, т.е. учене чрез правене. На следващо място са посочили специализираните обучения като начин за развитие на капацитет. Отговорът събира 50,5%. Сред тях особено полезни биха били обученията по гражданско образование. По-предпочитан вариант за гражданско включване е съвместната реализация на инициативи в партньорство граждани-администрации, отколкото съвещателната, консултативна и дискуссионна форма, която предлагат областните съвети и комисии и кръглите маси.

### Препоръка №8

## **Дигитална трансформация на областните съвети и КОМИСИИ**

Он-лайн участие, видео-конференцна връзка и живи излъчвания на заседанията на областните съвети и комисии са напълно реални решения във времето на дигитална трансформация. Те могат да осигурят допълнително

**По-активно и ефективно гражданско участие в областните съвети и  
комисии за координация и прилагане на политиките на областно ниво**

консултиране по различни теми със заинтересованите граждани. Представителите на гражданското общество от по-отдалечените територии, които са членове на областни съвети и комисии, понякога изпитват затруднения за участие в заседанията. От друга страна представителите на бизнеса не разполагат винаги с време да се откъснат от работата си, за да се включат в работни срещи с администрациите. Дигитализацията може не само да подпомогне и процеса по популяризиране на отделните политики и дейността на областните съвети и комисии, но и да предостави възможността за дистанционно участие в тях. Допълнителен нейн принос е възможността за упражняване на мониторинг и контрол при осъществяването на дейности в изпълнение на зададени приоритети и цели. По време на ковид кризата голяма част от администрациите набавиха необходимото оборудване, лицензиран софтуер и абонаменти за провеждане на он-лайн срещи и живи излъчвания на заседанията на областните съвети и комисии. Създадената вече практика за провеждане на комбинирани заседания – с живо и виртуално участие, които се излъчват по различни канали и социални мрежи, трябва да се утвърди и с оглед подобряване на гражданското участие. Предимствата на дигитализацията трябва да се отчетат и в областните съвети комисии:

- рационализиране на време;
- пестене на средства за придвижване;
- дигиталните съвети са климатично интелигентни съвети;
- възможност за повече участници;
- спестяване на евентуални отрицателни последици за здравето;





## Препоръка №9

# Провеждане на изнесени заседания на областни съвети и комисии



Провеждането на изнесени заседания има няколко основни предимства:

- Позволява членовете на съвета да се запознаят и обсъдят даден проблем на място, от първо лице, а не да чуют за него чрез изнасяне на доклад.
- Позволява по-широко включване на граждани, запознати с местния проблем. Създава условия за споделяне, изслушване и обсъждане на повече мнения и предложения за решаване на проблема.
- Създава усещането за скъсяване на дистанцията между администрацията и местна общност. Решаването на даден проблем се осъществява чрез диалог и общо търсене.

Препоръката е особено приложима за заседанията на Областната комисия по безопасност на движението по пътищата, когато се обсъждат транспортните схеми. В много случаи те засягат пряко ежедневната трудова мобилност на хората или начина им на живот. Добре е да се вземат под внимание техните нужди и предложения, особено когато засягат повече хора.

Областният координационен център по механизма за обхват също може да провежда изнесени заседания и да работи на терен - за проверки на присъствието в училищата, навременно нанасяне на отсъствията в електронния дневник, по конкретни сигнали. С оглед засилване на





превенцията на отпадането от образователната система членовете на областния координационен център могат да правят изнесени заседания, на които да се канят родители, учители, проблемни ученици, образователни медиатори, за да се говори с тях и да се обсъдят различните гледни точки.

### Препоръка №10

## Обмен на опит и добри практики между областните администрации за повишаване гражданското участие

В България има 28 областни администрации, които обаче почти не работят в мрежа, а би трябвало тъй като имат обща изходна база и поле за действие и съответно приложимостта на споделения опит е доста голяма, взаимстването е лесно и адаптиране на практиките почти не е нужно.



Областните управители понякога присъстват на заседания на МС или провеждат срещи помежду си. Възможността обаче експертите в областните администрации да обменят идеи и опит почти не се използва. Необходимо е да се създадат условия за взаимодействие между експертите в администрациите с цел обмяна на опит и идеи за подобряване на условията за активност на гражданското общество, както и подобряване ефективността на областните съвети и комисии. Това би могло да се осъществи чрез:

- Организиране на общи срещи между администрациите за споделяне на опит, идеи, проблеми и възможни решения, които да водят до допълнително ангажиране на гражданския сектор в реализацията на

**По-активно и ефективно гражданско участие в областните съвети и комисии за координация и прилагане на политиките на областно ниво**

политики, както и до повишаване ефективността на областните съвети и комисии;

- Регионални кръгли маси за обсъждане на актуални теми и възможности за взаимодействие - на тях могат да се обсъдят модели на работа и взаимодействие с гражданите, НПО, социално-икономически партньори, бизнес.
- Адаптиране и трансфер на добри практики между самите администрации

За успешната реализация на тази препоръка може да допринесе Институтът за публична администрация, който провежда ежегодно и конкурс за добри практики в различни категории. В рамките на този конкурс може да се разкрие и категория за добри практики, свързани с участието на гражданите, както и да се насърчат срещите на повече експерти от различни областни администрации, които да могат да обменят своя опит. Ресурсите, които се отделят за обучения на служителите в областните администрации, като цяло са недостъпни. Финансирането на подобен род по-мощни срещи на експерти от областни администрации в цяла България може да бъде реализирано в рамките на различни проекти на Института за публична администрация.





## Заключение

При действащото законодателство и настояща правомощия на областните управители, взаимодействието с гражданите, НПО, бизнес и социално-икономически партньори е до голяма степен формално по отношение вземането на решения, но добре изразено, когато администрациите и третият сектор си партнират при реализацията на общи каузи, инициативи, проекти и др. Областните администрации вече имат натрупан опит във взаимодействието си с гражданите и осъзнават ролята на гражданското включване при реализацията на политики. На този етап по-активното участие на НПО, бизнес, социално-икономически партньори зависи от това партньорствата да водят до по-конкретни резултати и да са по-ясно регламентирани. Фактът, че областните администрации са силно финансово ограничени, в много случаи води до невъзможност да отговорят на очакванията на гражданите за подкрепа на множество инициативи. В основата на доброто взаимодействие стои желанието, мотивацията и разбирането, че демокрацията има няколко основни стълба и един от тях е гражданското общество. Много често има липса на желание и мотивация за участие ту от едната страна, ту от другата, а понякога и от двете.

---

*Този документ е създаден в рамките на проект № BG05SFOP001-2.025-0143-C01 „По-активно и ефективно гражданско участие в областните съвети и комисии за координация и прилагане на политиките на областно ниво“ с бенефициент Фондация „Обществен дарителски фонд – Габрово“ и партньор Сдружение „Център за устойчиво развитие и иновации“. Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, чрез Европейския социален фонд.*

*Цялата отговорност за съдържанието на публикацията се носи от Фондация „Обществен дарителски фонд – Габрово“ и при никакви обстоятелства не може да се счита, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и/или на Управляващия орган.*