

**НАМАЛЯВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА И ПОВИШАВАНЕ
ПРОЗРАЧНОСТТА В РАБОТАТА НА ОБЩИНСКИТЕ СЪВЕТИ В
БЪЛГАРИЯ**

НАРЪЧНИК
за ефективно застъпничество

Антоний Гълъбов

София
2000

СЪДЪРЖАНИЕ:

<i>Въведение.....</i>	<i>4</i>
<i>Избор на проблем.....</i>	<i>5</i>
<i>В търсене на подходящ мащаб за гражданско действие.....</i>	<i>7</i>
<i>Началото на едно решение – организиране на застъпническа кампания.....</i>	<i>8</i>
<i>Създаване на “публичен субект” – аргументиране на избраната стратегия.....</i>	<i>10</i>
<i>Контакт с институциите.....</i>	<i>11</i>
<i>Изграждане на медиен образ.....</i>	<i>13</i>
<i>Граждански контрол върху реализацията на решението.....</i>	<i>13</i>
<i>Разбиране за процес.....</i>	<i>16</i>

“... Когато градът е в упадък, преуспеващият американец се премества в предградията. Когато съдебната система е лоша, той наема скъпо платен адвокат. Когато общественото образование не е добро, той праща децата си в скъпи частни училища. С парите си той може да намери изход от всяко неудобство или проблем. Но когато обикновеният човек потърси начин да постигне това, което си е наумил, той трябва да прибегне към средствата на самоуправлението.”

Джон Гарднър, “Обща кауза”

“... Считайки, че правото на гражданите да участват в управлението на обществените дела е един от демократичните принципи, споделяни от всички държави членки на Съвета на Европа;

Убедени, че това право може да се упражнява най-непосредствено на местно равнище...”

Европейска харта за местно самоуправление, Преамбюл

Въведение

Целите на този текст са две:

1. **Първата** е да бъдат очертани реалистични “*маршрути*”, по които може да бъде получавана актуална информация за дейността на общинския съвет.

2. **Втората** е ориентирана към самите общински съветници и маркира наличието на общ интерес от утвърждаването на култура на прозрачност и отчетност в работата на общинския съвет.

Самата структура на този материал има за цел да покаже пространствата на споделени интереси между граждани, администрация и представители на частната стопанска инициатива в процеса на изработване и реализиране на местната политика.

- Тук ще маркираме възможни стратегии за реализиране на принципите на гражданско участие в изграждането на политика на местно ниво. Всяка една от фазите на процеса на участие ще проследим от гледна точка на съществуващите институционални механизми и ресурсите на гражданското действие за преодоляване на изолираността и потайността, които са естествената среда за корупцията в местната власт.
- Ще проследим стъпките на една стратегия за утвърждаване на принципите на прозрачност в дейността на общинския съвет от гледна точка на сегашните условия и по отношение на хипотетичен проблем, който бихме искали да решим.
- В края на това представяне ще имаме пред себе си възможните действия, които може да предприеме всеки, ако желае да се възползва от инструментите за защита на правото си на информация и участие в процеса на изработване и реализиране на местна политика в българската община.

Избор на проблем

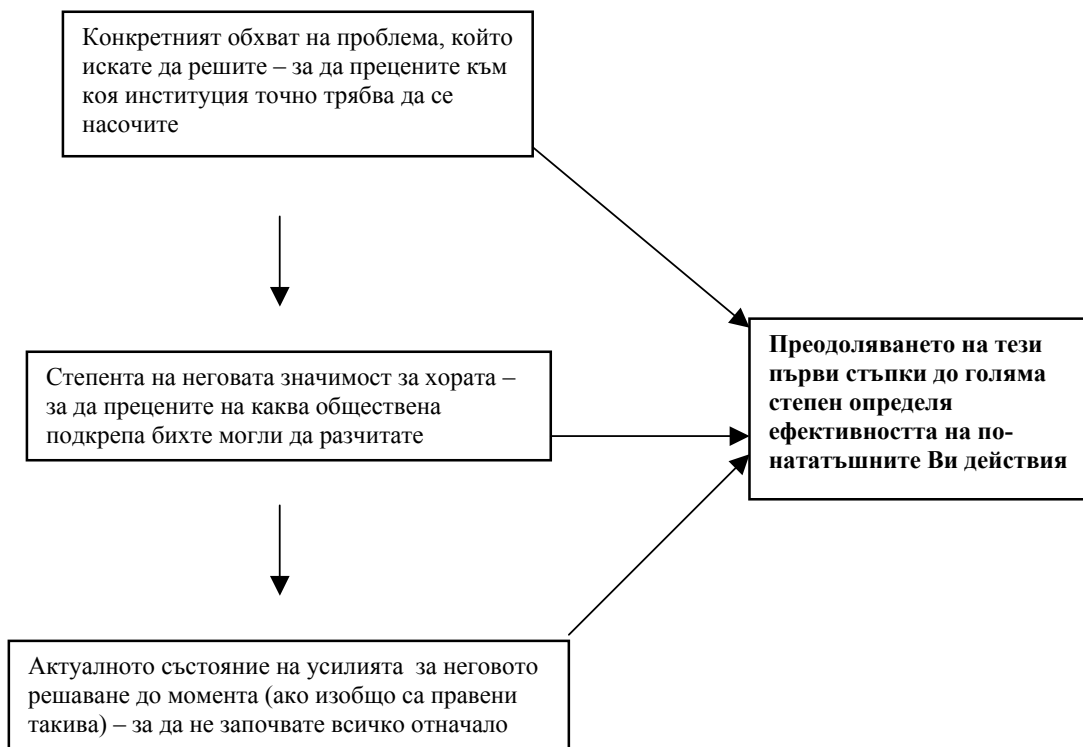
Резултатите от проучванията на общественото мнение показват, че:

✓ Хората често се затрудняват да посочат или степенуват по важност проблемите, с които се сблъскват във всекидневния си живот. Обикновено, когато не може да бъде посочен конкретен проблем, на преден план излиза склонността към обобщения. Преодоляването на тази трудност изисква търсенето на конкретен и адекватен мащаб, в който хората биха могли да формулират един или няколко проблема.

✓ Ясното определяне на проблем и на конкретни интереси, свързани с неговото решаване, в българските условия зависи от "обозримостта" на социалното пространство. В по-големите градове /с население над 30 000 души/ мобилизирането на обществена подкрепа за определени общи идеи, се оказва значително по-трудно.

✓ При много малките населени места, търсенето на възможности за реализирането на гражданско участие често се оказва зависимо в много по-голяма степен от съществуващите родствени връзки, икономически отношения и зависимости.

Именно затова, в самото начало на усилията за реализиране на една застъпническа кампания като тази, която ще опишем тук, е изключително важно да се определят:



Фиксирането на конкретен проблем трудно може да бъде постигнато едновременно сред широк кръг от граждани. Затова избрания проблем трябва да бъде подложен на оценката на повече хора – от групата на онези, които са пряко заинтересовани от решаването му, представители на институциите, които би трябвало да се ангажират с решението му, а по-късно – и на медиите.

Проблемите, към чието решаване следва да се ориентираме, би трябвало да бъдат:

- Проблеми, представляващи обществен интерес;
- Проблеми, чието решаване не надхвърля мащаба на социално действие на самите субекти;
- Проблеми, при чието решаване би могло да се разчита на обществена подкрепа;
- Проблеми, чието решаване не може да бъде финансово и институционално осигурено без мобилизирането на значими външни ресурси;
- Проблеми, чието преодоляване би могло да създаде устойчива нагласа за участие.

В търсене на подходящ мащаб за гражданско действие

Нека започнем с всекидневните ни контакти с местната администрация. Твърде често се чувстваме объркани и дори безпомощни пред неразбираемата схема на функциониране на административните отдели и управления; сред купищата документи, които трябва да попълним или пред невъзможността да открием подходящо решение на конкретния си проблем. В такива случаи, най-често търсим някой, който би могъл да ни помогне.

В случаите, когато местната администрация не е предприела необходимите действия, за да осигури консултации за гражданите, най-често ефективни се оказват връзките и познатите, до които успяваме да се доберем след серия от компромиси.

“Общината е основната административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление. Гражданите участват в управлението на общината, както чрез избраните от тях органи на местно самоуправление, така и непосредствено чрез референдуми и общо събрание на населението.”

Конституция на Република България, чл. 136 /1/

Общинският мащаб на участие в местната политика става все по-естествен в процеса на нормализация на отношенията между институциите и гражданите. Развитието на процесите на преценка на ефективността на централизираното управление увеличава енергията на процеса на децентрализация. Все повече въпроси от всекидневния живот и стандарт на хората ще бъдат решавани на местно ниво.

Естественят механизъм за представителство на местните интереси е чрез органите на местното самоуправление. Именно там, с акта на самото им избиране, гражданските интереси би трябвало да имат свой ефективен представител.

“Орган на местното самоуправление в общината е общинският съвет, който се избира от населението на съответната община за срок от четири години по ред, определен от закона”

Конституция на Република България, чл. 138

След като конкретния адресат на нашите усилия е определен, на преден план излиза проблемът за изграждането на обществена подкрепа, защото индивидуалното действие много бързо може да се окаже неефективно, както за частния, така и за груповия или съсловен интерес.

Началото на едно решение – организиране на застъпническа кампания

Ако проблемът, пред който сте се изправили, засяга интересите и на други хора най-добре би било да започнете с усилие за **консолидиране на обществена подкрепа** за Вашата инициатива.

Изграждането на предпоставки за публична подкрепа налага постепенно разширяване на кръга от хора, които са информирани или съпричастни към решението на проблема, което искате да постигнете; подкрепят необходимостта от съвместно търсене на решения и са готови да способстват за тяхната реализация.

Най-непосредствените партньори в тази фаза на процеса са:

- местните и регионални медии;
- неправителствени организации;
- пряко засегнатите от нерешаването на проблема граждани от същото населено място или живеещи на територията на същата община.

Още при първото представяне на проблема, наложете и изисквайте от представителите на местната власт определен стандарт. Отказът от този принцип може да подложи на съмнение общия ефект на постигнатия от Вас резултат.

Реализирането на подобна застъпническа по своя характер кампания, предполага съставянето на нещо като **“пътна карта” на институциите**, групите от интереси, ресурсите и хората, които ще се включат в процеса на постигането на определено решение на избрания от вас проблем.

Първата и най-достъпна база от информация за съставянето на подобна “пътна карта” е *структурата на общинската администрация*. Във все повече общински администрации започва да функционира самостоятелно звено, което представя структурата на общинската администрация като отдели, управления, компетентностите им по отношение на определени проблеми и персонално ангажираните в тях специалисти.

Със създаването си след изборите за местни органи на властта, общинският съвет приема Правилник за дейността си. В този документ са описани процедурите за подготовка и внасяне на проекторешения, ангажиментите на отделните комисии на общинския съвет, както и изискванията за дейността на общинските съветници в съответствие с Конституцията на Република България и Закона за местното самоуправление и местната администрация.

Правилникът за дейността на общинския съвет е публичен и до него трябва да има достъп всеки, който иска да се запознае с дейността на Съвета или да участва в процеса на подготовка на проекторешенията му!

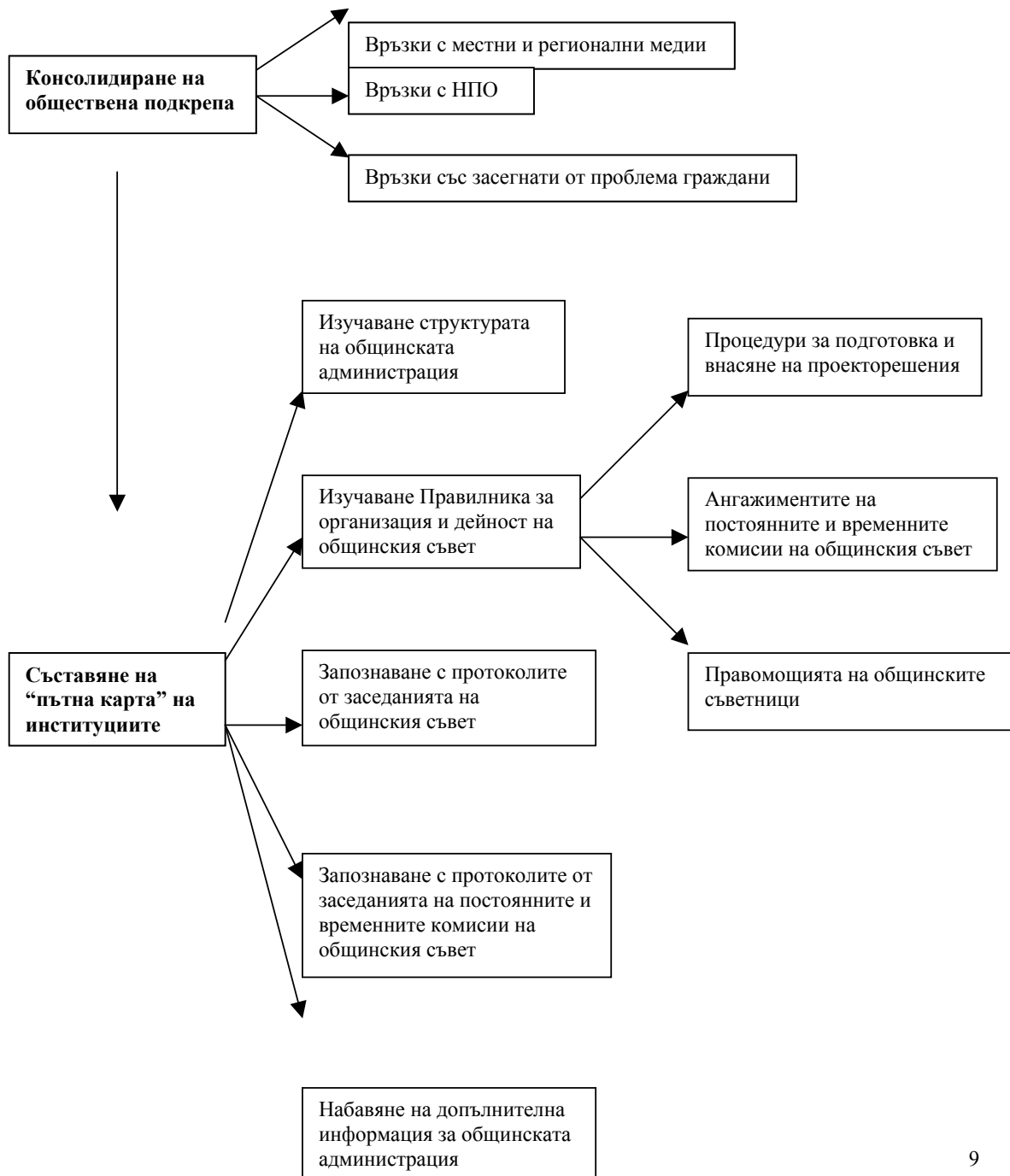
“Общинският съвет приема правилник за организацията и дейността на общинския съвет и общинската администрация, с който се уреждат въпросите, свързани с организацията и функционирането на общинския съвет и неговите комисии, на районните съвети, на общинската администрация, сдружаването на общината, както и всички въпроси, изрично посочени в този закон.”

Закон за местното самоуправление и местната администрация, чл. 21/3/

Именно затова, потърсете *Правилника за организацията и дейността на общинския съвет* във Вашата община. Този правилник е изключително необходим, за да се ориентирате в структурата на постоянните и временните комисии на общинския съвет и да насочите значително по-точно въпросите си към общинските съветници, включени в тях. Потърсете координатите на комисиите на общинския съвет, които биха могли да решат Вашия проблем.

За подготовката на аргументирано предложение от съществена полза би била информацията за дните на заседанията на постоянните и временните комисии на общинския съвет, както и протоколите от тези заседания, имената на членовете им, приемните дни на общинските съветници и председателите на комисии, както и информацията за професионалната квалификация и партийната принадлежност на общинските съветници.

Тази информация е публична и никой няма право да Ви откаже достъп до нея!



Създаване на “публичен субект” – аргументиране на избраната стратегия

Успехът на ръководената от Вас застъпническа кампания се предопределя до голяма степен от интензитета, обхвата и мащабите, които сте възприели за аргументиране на избраната стратегия.

Добрите практики на аргументацията включват няколко последователно представяни елемента:

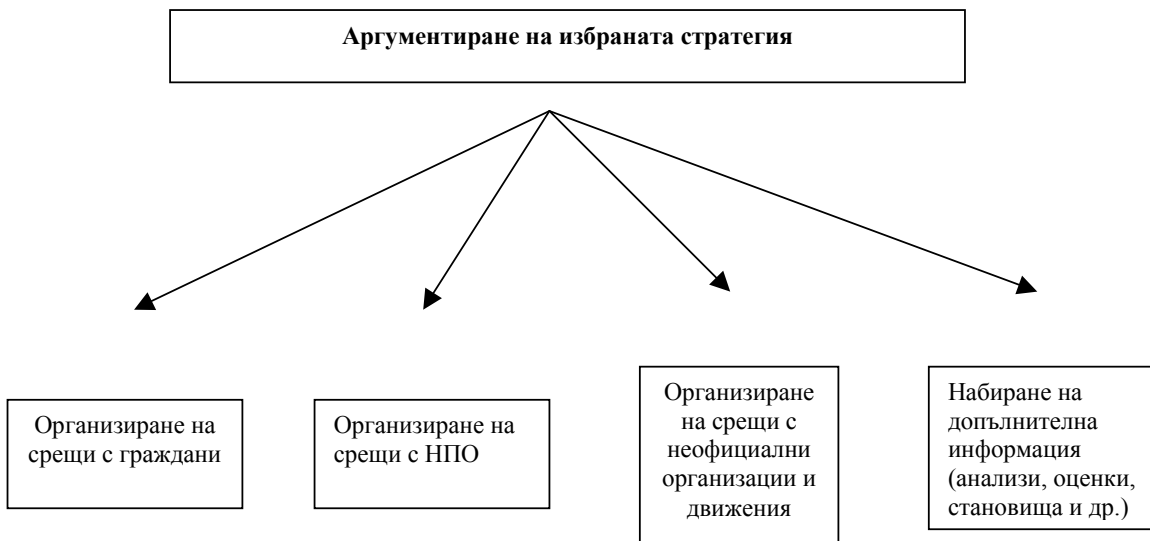
- Актуално състояние на проблема;
- Обхвата на неговата значимост;
- Предлаганите до този момент мерки за неговото решаване;
- Резултатите от досегашните усилия за постигане на решение;
- Интересите и мотивите на онези, които вече са Ви подкрепили;
- Мотивите и интересите на потенциалните опоненти на търсенето решение.

Ефикасен инструмент при аргументацията а Вашите действия би бил създаването на т.нар. “публичен субект”. Всяка от **срещите с граждани**, които са се сблъскали с подобен на избрания от Вас проблем, ще увеличава базата за аргументация на застъпническата Ви кампания.

През изминалите години и още повече сега, когато е налице определена регламентация на организациите от т.нар. Трети сектор, естествен субект на подобен тип граждански инициативи е **неправителствена организация** или коалиция от такива организации.

От друга страна, автентичните традиции на гражданското общество, включително и в България и то още в края на XIX и началото на XX век, са свързани с разграничаването на гражданското движение от организацията. Често “двигатели” на подобни движения са **съседски и квартални асоциации**, които дори нямат юридическа регистрация. Тази широка и динамична основа на гражданското общество позволява много по-ефективно да бъдат отстоявани частични интереси и в същото време по-адекватно да бъдат възприемани и отразявани настъпващите промени.

Потърсете **допълнителна информация**, за да разширите полето на аргументацията си! Най-често това е статистическа и социологическа информация, икономически анализи, експертни оценки, официални мнения и становища на институции и др.



Контакт с институциите

Не започвайте решението на избрания от Вас проблем с отстъпление от принципите на гражданското участие. Не търсете познати и роднини, които работят в местната администрация, за да получите необходимата Ви информация!

"Гражданите участват в местното самоуправление, като решават непосредствено чрез общи събрания, референдуми или по друг начин въпроси от местен характер или чрез избираните от тях органи, които формират и провеждат местната политика в съответствие с интересите на населението."

Закон за местното самоуправление и местната администрация, чл. 17/1/

Прекият ангажимент на местната власт към съхранението на постигнатите резултати и стимулирането на гражданския диалог зависи от степента, в която общественият интерес успява да намери подходяща форма за активно сътрудничество с представителите на социалните субекти на местно и регионално равнище.

Обхватът на дейността на общинския съвет по отношение на изграждането на местната политика като законодателен орган на местно ниво е определен в чл. 11 /1-10/ на Закона за местното самоуправление и местната администрация. Той е описан в десет направления, включващи изключително широк кръг от въпроси. Почти всеки от проблемите, с които се сблъскват хората във всекидневния си живот, е включен в някое от тези направления.

"Общинският съвет избира из състава на своите съветници постоянни и временни комисии, в които могат да бъдат включени и други специалисти."

Закон за местното самоуправление и местната администрация, чл. 48

Именно тези комисии са естественият партньор на всяка гражданска инициатива, насочена към внасяне на изменения в местната политика.

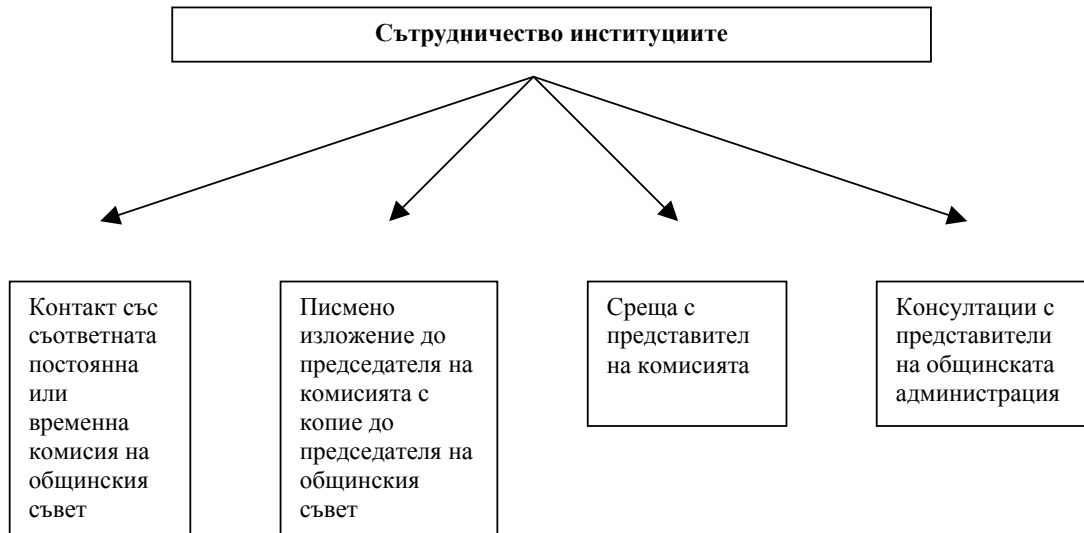
Ако е необходимо отправете писмено изложение на проблема, с чието решение сте се ангажирали, до председателя на съответната комисия на общинския съвет с копие до председателя на общинския съвет.

"Общинският съвет няма свой самостоятелен щат. Неговата дейност се подпомага и осигурява от общинската администрация"

Закон за местното самоуправление и местната администрация, чл. 29а

Организирайте си среща с представител на комисията, която би трябвало да се занимава с решаването на поставения от Вас проблем.

Аргументирайте тезата си и потърсете мнението на представители на общинската администрация, която би трябвало да изпълнява евентуалните изменения, които искате да предложите на общинския съвет.



Изграждане на медиен образ

Включете медиите във Вашата застъпническа кампания. Преди да потърсите тяхното активно сътрудничество, подгответе нещо като информационно досие на проблема, който Ви интересува. Най-лесно би било да се обърнете към изданията на местния печат през месеците, предхождащи началото на Вашата инициатива.

Определете честотата, с която е била коментирана интересуващата Ви тема на страниците на местния, регионалния и националния печат.

Свържете се с журналисти, които са изразили своето мнение професионално и отговорно и които са демонстрирали ангажираност към темата. Изложете проблема, който Ви интересува и аргументирайте очакванията си за необходимост от промяна в съществуващата нормативна база.

Организирайте официална среща с журналистите или пресконференция, едва след като получите първите официални становища и отговори от страна на общинските съветници, председателите на постоянни или временни комисии на общинския съвет или от самия председател на общинския съвет.



Граждански контрол върху реализацията на решението

Вносителите на съответни предложения за решение на общинския съвет имат право на лично или чрез оторизиран представител присъствие по време на заседанието на съответната постоянна или временна комисия, на което тя ще разглежда внесеното предложение. Същото важи и по отношение на сесиите на общинския съвет.

Сесиите на общинския съвет са открити. Всеки гражданин има право да присъства на сесиите на съвета.

“Заседанията на общинския и районния съвет са публични. Съветът може да реши някои от тях да се проведат при закрити врати.”

Закон за местното самоуправление и местната администрация, чл. 28

Конкретният опит показва, че от това право се възползват сравнително малък брой граждани. Причините за това са различни, но ниската активност в това отношение създава благоприятна среда за формиране и разпространение на представата за липса на възможности за въздействие върху дейността на местната власт, както и за липса на прозрачност.

“Общинският съвет се свиква на заседание не по-малко от шест пъти годишно....

Решенията се обявяват на населението.”

Закон за местното самоуправление и местната администрация, чл. 27 /1/ и /5/

Непосредственият Ви партньор при решаването на всеки от избраните от Вас проблеми е общинският съветник.

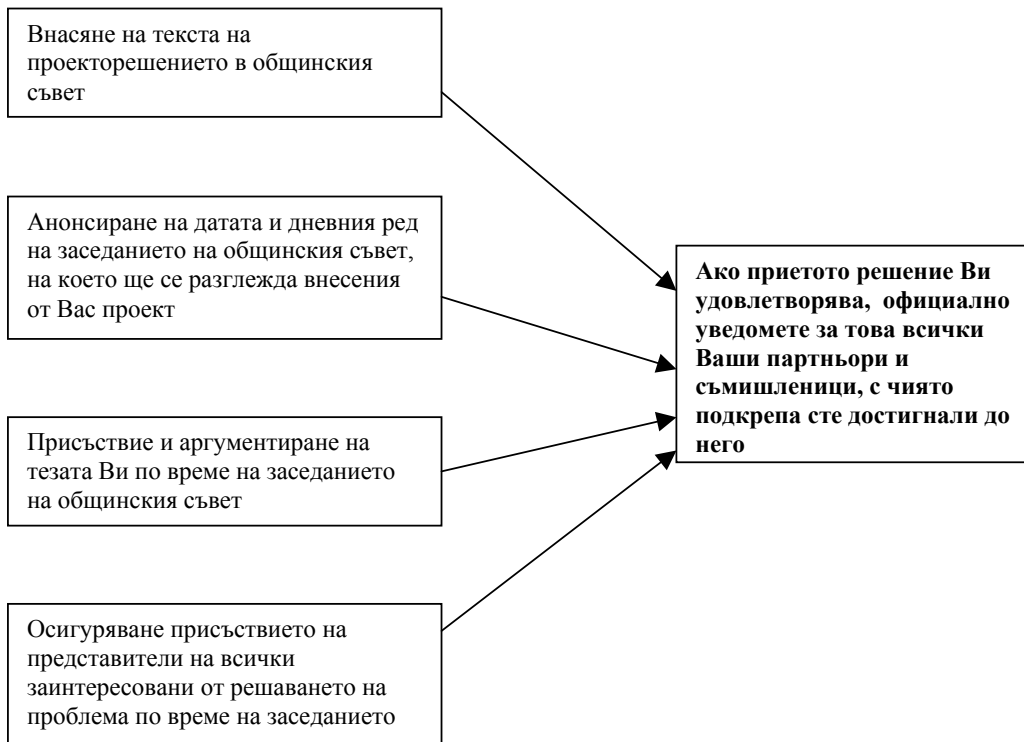
“Общинският съветник е длъжен:

1. да присъства на заседанията на общинския съвет и на постоянните комисии, в които е избран, и да участва в решаването на разглежданите въпроси;

2. да поддържа връзки с избирателите и да ги информира за дейността и решенията на общинския съвет.”

Закон за местното самоуправление и местната администрация, чл. 36

След като сте подготвили и съгласували с партньорите си проекта за решение, аргументирали сте добре тезата си и сте осигурили медийното присъствие на коментирания от Вас проблем е необходимо да пристъпите към конкретната реализация на целта на цялата Ви кампания. Стъпките на тази реализация могат да бъдат представени така:



Пътят на пропагандиране на постигнатия резултат е симетричен на пътя, който сте извървели, докато го постигнете!

Това е и част от ангажиментите на Вашите общински съветници!

Ако решението не Ви удовлетворява, това означава, че е време да повторите всички стъпки, увеличавайки усилията за аргументация и разширяване на кръга от съмишленици!

Разбиране за процес

Постигането на конкретно управленско решение в резултат на упорита и последователно проведена гражданска инициатива представлява само етап от реализирането на принципите на прозрачност и отчетност в дейността на органите на местното самоуправление.

Поддържането на обществения интерес към активно взаимодействие с местната власт често се натъква на трудности от технологично естество. Много често хората споделят, че имат желание да представят проблемите си и да участват в тяхното решаване, но не знаят как това може да стане. Положителният пример от Вашата застъпническа кампания може да им покаже ефективни пътища за справяне с проблемите, пред които са изправени.

Колкото по-добре е било подготвено и колкото по-ефективно е било реализирано едно конкретно решение, толкова по-лесно е след това процесът да бъде стартиран отново. Именно тук, при прехода от конкретна гражданска инициатива към устойчив процес на граждански диалог с представителите на местната власт, водещо значение придобива способността за разполагане на конкретния проблем в контекста на разбирането за необходимостта от споделена отговорност към реализирането на местната политика.