

ВЕСЕЛИНА ТОНЕВА ЖЕКОВА

**ГРАЖДАНСКИ СТРУКТУРИ И МЕСТНА ВЛАСТ - ПРАКТИКИ И
ПРОБЛЕМИ ВЪВ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО**

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

на дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен
„доктор” по научна специалност „Организация и управление извън сферата
на материалното производство”

Научен ръководител:

проф. д-р Желка Генова

Рецензенти:

доц. д-р Мария Великова

доц. д-р Сийка Ковачева

Варна, 2013 г.

Дисертационният труд е обсъден и насочен за защита пред научно жури от катедра „Администрация и управление” при факултет „Международна икономика и администрация” на ВСУ „Черноризец Храбър” - гр. Варна.

Дисертационният труд, с обем от 239 страници, се състои от увод, изложение в три глави, заключение, три приложения и списък с използвана литература. Съдържанието на всяка от главите е разпределено в отделни параграфи, като в края на всяка глава са направени конкретни изводи. Основният текст съдържа 33 таблици и 51 фигури. Списъкът на използваните литературни източници се състои от 184 заглавия на български, руски, английски език и интернет - адреси.

Авторът на дисертационния труд е главен асистент в Пловдивски университет „Паисий Хилендарски” гр. Пловдив, и докторант на самостоятелна подготовка в катедра „Администрация и управление” към факултет „Международна икономика и администрация” на ВСУ „Черноризец Храбър” - гр. Варна.

Защитата на дисертационния труд ще се състои на2013 г. отч., в Заседателната зала на ВСУ „Черноризец Храбър” на заседание на Научното жури. Материалите по защитата са на разположение на интересувашите се в канцеларията на катедра „Администрация и управление” към факултет „Международна икономика и администрация” на ВСУ „Черноризец Храбър”, стая Г-8, при Иванка Банкова - секретар на катедрата.

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Въведение

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

2. Актуалност и значимост на темата

Изследването на практиките на взаимодействие между гражданските структури и структурите на местната власт и местната администрация, в частност участието им в управлението, е проблем с особена актуалност и значение. Тази необходимост намери безусловна аргументация в събитията през месец февруари тази година. Чрез участието на гражданските структури в управлението се поема инициатива и отговорност за решаване на проблеми на специфични целеви социални групи и местни общности.

Същевременно този процес допринася за утвърждаване на демократичните институции и развитието на гражданското общество.

Взаимодействието между гражданските структури, местната власт и местната администрация е в основата на изграждането на адекватен и ефективен местен капацитет за представяне и защита на интересите на местната общност, както и на специфични целеви социални групи. Чрез практиките на съвместна дейност се увеличава общественият потенциал за вземане на ефективни решения и тяхното изпълнение. Наблюдава се процес на разработване и включване в нормативната уредба на механизми за осъществяване на взаимодействие на гражданските структури и институциите на местната власт. На практика обаче този процес не винаги е еднозначен и не винаги върви само в положителна посока. Това поставя под съмнение възможностите за установяване на устойчива политика на публично взаимодействие. Положителните тенденции се съпътстват от сериозни дефицити, които все още пречат възникването на регулярно и ефективно взаимодействие между гражданските структури и местната власт, като механизъм за реализиране на открити и легитимни общински политики. Ефектите от това взаимодействие все още не отговарят на реалните обществени очаквания, като причините за това най-често се търсят в прогресиращата тенденция за намаляване на активността на гражданите и относително ниското обществено доверие в институциите на властта и нейната администрация. Преодоляването на тази ситуация с негативни за местното самоуправление и местното управление последици изисква научно изследване на социалните практики, оценка на постиженията, проблемите и противоречията във взаимодействията между гражданските структури и структурите на властта и администрацията. С очакваните резултати от това изследване могат да се аргументират идеи и насоки за въвличане на местната общност в решаването на местните проблеми.

3. Изследователски проблем

Неправителствените организации, като съзнателни обединения на граждани, като структури на гражданското общество за решаване конкретни проблеми на различни целеви социални групи акумулират ресурс и формират капацитет за съдействие на местната власт и местната администрация за решаване проблеми на местната общност. Гражданските структури стоят по - близко до съответните социални групи в местната общност, познават по - добре реалните им потребности и могат да спомогнат за намиране на по - адекватни и по - приемливи решения. Те са в състояние да дефинират проблем (на целева група или общност) и да привличат гражданите за участие в решаването му. В гражданското общество и неговите структури има ресурс за участие в разработването и осъществяването на местни политики и решаване на проблеми на местната общност, но този ресурс не се използва пълноценно и ефективно. Практически взаимодействието между гражданските структури и местната власт все още се намира далече от установяването на диалога като нормална практика на изработване и провеждане на местни политики. Движение в тази посока има, но то е „неравно”, нестабилно и вътрешно противоречиво. Все още това взаимодействие е по - често пожелателно, отколкото реално случващо се; повече декларирано, и по - малко се реализира; резултатите са все още неубедителни. Разпознаването на добри практики, на проблеми и противоречия във взаимодействието между „третия сектор” и структурите на местната власт и местната администрация, чрез изследване на съществуващия опит може да даде идеи за активизиране на връзките им в по креативни и по - ефективни форми.

4. Обект и предмет на изследването

Обект на представеното изследване са практиките на съвместната работа (прилаганите форми и механизми), чрез които се реализират връзки и осъществяват взаимодействия между неправителствените организации и структури на местната власт и местната администрация.

Предметът (фокусът) на изследването е в разпознаване на положителен опит, на проблеми и противоречия във взаимодействието между „третия сектор” и структурите на местната власт и местната администрация, в разкриване на дефицити в нагласите и капацитета на гражданските структури и структурите на местната власт и местната администрация за целева и ефективна съвместна дейност.

Необходимо е критично осмисляне на проблемите и перспективите за взаимодействие между гражданските структури и местната власт в две направления:

първо, от гледна точка на преодоляване на проблемите във взаимодействието „граждански структури - местна власт”;

второ, от гледна точка на преодоляване на проблемите и дефицитите на гражданските структури, като представители на гражданския интерес.

5. Основна теза в изследването

В регулярното партньорско взаимодействие между неправителствените организации (организации с идеална цел), общинските съвети (съответните комисии) и общинската администрация има сериозен потенциал за решаване на социални, културни и икономически проблеми на специфични социални групи и местните общности. Ефектът на това взаимодействие зависи от степента на включване на гражданските структури в процеса на формиране, реализиране и оценка на резултатите от съответните местни политики. С разработването на адекватна рамка за реално взаимодействие на това равнище могат да се създадат предпоставки за

ефективни съвместни действия на граждани, власт и администрация за решаване на специфични местни проблеми. С подобна рамка могат да се създадат предпоставки за ефективно партньорството и в този смисъл ключови условия, от които зависи взаимодействието между гражданските структури, властта и администрацията.

6. Цел и задачи на изследването

Въз основа на възприет модел на взаимодействие (взаимообвързани процеси с обща логика и структурни зависимости) между неправителствените организации (като структури на гражданското общество), местната власт и местната администрация да се изследват конкретни практики на съвместна дейност, разпознаят и приоритизират основните проблемни полета и противоречия (на опита на община Пловдив), както и възможностите за преодоляването им.

За постигане на посочената цел са поставени следните изследователски задачи:

първо, да се анализират и оценят концептуалните дискусии за произхода и развитието на гражданското общество;

второ, да се проследи в исторически контекст социокултурната традиция, както и състоянието и тенденциите в развитието на българския трети сектор в сравнителен контекст;

трето, да се разкрият дефицити в капацитета на гражданските структури за взаимодействие с местната власт и местната администрация;

четвърто, да се изследват основните практики на взаимодействие „граждански структури - местна власт“ и анализира актуалното законодателство, гарантиращо правата на гражданите и техните организации да участват във властта;

пето, да се идентифицират основните сфери на взаимодействие между неправителствените организации и структурите на местната власт;

шесто, да се предложат насоки (визии) за подобряване на взаимодействието граждански структури - местна власт.

7. Методология на изследването

За теоретична и методологическа база на изследването са проучени, систематизирани и интерпретирани трудовете на български и чуждестранни автори. Използвани са материали от законодателен, нормативен и методически характер в областта на държавното управление и местното самоуправление.

Проучена е, систематизирана и анализирана информация за добри европейски практики на взаимодействие между местната власт и неправителствените организации. Изследва се актуалното българско законодателство, като основа на практиката от една страна, и възможност за очертаване на насоки и предложения за корекции в съществуващите нормативни актове, за усъвършенстване на някои механизми и изграждане на модел на взаимодействието между гражданските структури, местната власт и местната администрация.

В анализа на ползваната информация е приложен теоретичен (концептуален), исторически, нормативен, сравнителен и емпиричен подходи.

В процеса на регистрация на необходимите данни са използвани инструментите: **анкета** за проучване на статуса, капацитета, дейностите и взаимодействието на конкретни неправителствени организации, **директен контакт** (наблюдение) и **дълбочинно интервю** с представители на местната власт и местната администрация, коментар и оценка на основни изводи от изследването с експерти в местната власт и местната администрация.

8. Ограничения в изследването

Обхватът на изследването е ограничен до неправителствени организации, като граждански структури, вписани в Регистъра на неправителствените организации в община Пловдив, с предмет на дейност и ориентация към решаване на социални проблеми на специфични целеви групи, с потенциал да съдействат за разработване и реализация на общинска (местна) социална политика. **Основание за това ограничение е особено важното значение на социалното подпомагане на уязвими социални групи.** В качеството на контролна група са включени и неправителствени организации с различен от посочения предмет на дейност, избрани на случаен принцип.

Извън обхвата на дисертационният труд са:

- проблемите, възможностите и предизвикателствата, отнасящи се до финансовата устойчивост на взаимодействието „граждански структури - местна власт“;
- „добрите“ и „лошите“ практики, както и проблемите свързани с достъпа и усвояването на средствата от Европейските фондове по ОП „Административен капацитет“ и ОП „Развитие на човешките ресурси“;
- основополагащи международни документи, поставящи основите на гражданското участие.

II. ОБЕМ И СТРУКТУРА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Дисертационният труд, с обем от 239 страници, се състои от увод, изложение в три глави, заключение, три приложения и списък с използвана литература. Съдържанието на всяка от главите е разпределено в отделни параграфи, като в края на всяка глава са направени конкретни изводи. Основният текст съдържа 33 таблици и 51 фигури. Списъкът на използваните литературни източници се състои от 184 заглавия на български, руски, английски език и интернет - адреси.

СЪДЪРЖАНИЕ

Увод

Първа глава

Гражданското общество: исторически ракурс и актуални измерения

1. Концепции за гражданското общество
2. Гражданско общество и граждански структури
3. Състояние и тенденции в развитието на българските граждански структури в сравнителен контекст

Основни изводи

Втора глава

Взаимодействието: „граждански структури - местна власт”

1. Основни практики на взаимодействие „граждански структури - местна власт”
2. Взаимодействието „граждански структури - местна власт ” в нормативен контекст
3. Ролята на местната власт във взаимодействието с гражданските структури
4. Гражданското участие при планиране и изпълнение на политики за местно развитие
5. Основни сфери на взаимодействие между гражданските структури и структурите на местната власт

Основни изводи

Трета глава

Практики, проблеми и перспективи на взаимодействието между местната власт, местната администрация и гражданските структури (опитът в община Пловдив)

1. Емпиричното изследване: методология и методика, предпоставки и ограничения

2. Гражданските структури за взаимодействието със структурите на местната власт и местната администрация

3. Взаимодействието от позициите на местната власт и местната администрация

4. Харта за взаимодействие между гражданските структури и местната власт

Основни изводи

Заключение

Приложения

Библиография

III. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

В **Увода** на дисертационният труд е обоснован изборът на темата в контекста на нейната актуалност и практическа приложимост. Формулирани са изследователският проблем и авторовата теза. Дефинирана е целта на изследването и са посочени поставените за решаване изследователски задачи. Определени са обектът и предметът на дисертационното изследване. Посочени са използваният изследователски инструментариум, както и ограниченията по изследваната проблематика.

В първа глава **„Гражданското общество: исторически ракурс и актуални измерения”** са анализирани и оценени концептуалните дискусии за произхода и развитието на гражданското общество. В исторически контекст е проследена социокултурната традиция, както и състоянието и тенденциите в развитието на българския трети сектор. Систематизирана и анализирана е информация за добри европейски практики на взаимодействие между местната власт и неправителствените организации. Разкрити са дефицитите в капацитета на структурите на гражданското общество за взаимодействие с местната власт и местната администрация.

В първи параграф „Концепции за гражданското общество” са проучени, систематизирани и интерпретирани трудовете на български и чуждестранни автори, проследяващи появата и развитието на идеята за гражданското общество.

Концепцията за гражданското общество има своя история. Идеите и теориите за него възникват още от Античността¹. Зараждането им датира от VII - VI в. пр. н. е., в периода на формирането на класовото робовладелско общество и възникването на робовладелската държава.

Концепцията за гражданството се развива през римския и елинистичния период, когато привилегията да бъдеш гражданин се дава и като отплата за заслуги към държавата (империята).

Анализът на античното общество дава основание за извода, че в своето развитие идеята за гражданското общество се отъждестява с по - ясно понятие „отворено общество”. В действителност и двете понятия са определено свързани най - напред със схващането за категориите свобода, равенство, обществен ред, собственост, договор, права, гаранции, законност, разделение на властите и др. Тези понятия се степенуват по важност в конкретното общество и така се определя идеологическата и политическата му характеристика, а оттам и насоките в развитието на неговата икономика и идеология². Гражданите на древна Гърция и на Римската империя и гражданите на съвременните демокрации безспорно са различни.

Обобщено е, че идеите на философите от Античността могат да бъдат оценявани и преосмислени, за да се използва потенциала им в концептуалното развитие и изграждане на съвременното гражданско общество.

¹ Виж Неновски, Н., Гражданско общество, държава, право, С., 1996

² Виж Хосе Канети, Информацията и гражданското общество, Сп. Демократически преглед, бр. 1, 1994, стр. 45

Анализирани и оценени са съвременните теории и възгледи за „гражданското общество”, като акцента е поставен върху три доминиращи политико - философски традиции.

Първата традиция, която намира израз в развитието на модерната идея за гражданското общество е свързана със съвременния либерализъм. Гражданското общество започва да се противопоставя както на могъщата държава в страните на „реалния социализъм”, така и на разрасналата се бюрократична кейнсианска социална държава на Запад. В края на XX век голяма част от изследователите започват да го схващат чрез противоположна съвкупност от значения, невключващи нито държавата, нито пазара - като арена на изява на групови интереси. Гражданското общество според тях е свързано с доброволна активност, то обхваща различните организации, създадени от отделните индивиди за реализация на техните интереси и ценности и включва както малки групи и движения без значима структура, така и големи йерархични организации от рода на профсъюзите.

Втората традиция в развитието на модерната идея за „гражданското общество” е **комунитаризмът**, с акцент върху значението на различните общности в човешкия живот. Изходната идея в комунитаризма е тази за социално конституираната и културно ситуираната личност. Действията на институциите и действията на гражданските структури трябва да бъдат синхронизирани, като се дава превес на инициативата на гражданите и гражданските обединения.

Третата традиция в изследването на гражданското общество е **дискурсивната теория** (Хабермас и известни американски политически философи като Шейла Бенхабиб, Кенет Бейнс и др.). Тя не отхвърля комунитаристката идея. В дискурсивно - теоретичният модел гражданското общество се разглежда като своеобразен медиатор, чрез

който проблемите на всички сфери от социалния, икономическия и политическия живот достигат до политическа публичност³.

В анализа на традициите и тенденциите в развитието на съвременните концепции за гражданското общество са очертани два аспекта:

Първо - действията на държавните институции не са от първостепенна важност при извършване на политическа реформа на обществото. По тази причина формирането на гражданското общество няма всеобщо разпространение, а си остава локализирано единствено в структурите, които го използват. Този аспект засега не се възприема официално от нашето общество, но е близък до реалността.

Второ - демократичният процес на гражданското общество е в освобождаването на гражданите и определянето им като партньори на държавата. Диалогът между тях трябва да е основан на закона и на равноправието.

И още нещо, в модерните концепции за гражданското общество понятието човек и понятието за гражданин имат различен обем и съдържание. В зората на модерните общества социалната мисъл открива темите за гражданското общество като социална система, която се състои от държавата - в лицето на нейните институции, гражданските обединения и гражданите. При това проблемът се преакцентрира върху взаимодействието, а оттам и върху взаимоотношенията помежду им.

Във втори параграф „Гражданско общество и граждански структури“ са изследвани и анализирани неправителствените организации, като специфичен вид организации, насочени предимно към служене на обществото и неговото благоденствие. Акцентът върху гражданските структури изисква някои терминологични уточнения. Много често се използват взаимно заместващи се термини - неправителствен,

³ Пак там

нестопански, доброволни или граждански. Според много изследователи тези термини са взаимозаменяеми и съответстват на определението за институциите, които съставляват третия сектор (Саламон и Анхайер, 1999 г.; Николов, 1996 г.; Димитров, 1998 г.).⁴ Съдържателният анализ и смисловите уточнения на използваните понятия показват висока степен на идентичност на термините граждански структури и неправителствени организации (организации с идеална цел) в третия сектор и в този смисъл е прието те да се използват (прилагат) в това изследване **като взаимозаменяеми.**

В исторически контекст е проследена социокултурната традиция в развитието и обособяването на третият сектор в България за различни периоди от време: преди освобождението през 1878 г., в периода 1878 - 1944 г., в периода 1944 - 1989 г.

Направен е изводът, че още в първото десетилетие на XX век и особено след войните **третият сектор в България се превръща в реална обществена сила**, чието значение се потвърждава както от големия брой организации и участници, така и от все по - големия интерес от страна на държавата, която очевидно не може да се лиши от тяхната дейност. Дори в периода, когато политическите партии и организации са забранени, гражданските структури са съхранени именно като посредник между държавата и обществото.

В годините на социализма третият сектор в България не само не изчезва, но се развива целенасочено, разбира се в променен вид. Тоталитарната политическа система не отрича гражданските организации, а ги развива като **основен инструмент за ангажиране на обществените сили в полезни действия**, в контекста на идеологически и законови граници, въведени от комунистическия режим.

⁴ Българският неправителствен сектор в контекста на развитие, Фондация „Работилница за граждански инициативи”, С., 2003 г., стр. 35

Развитието на третият сектор в България в началото на прехода става много бързо и доста стихийно. То не се осъществява като естествен резултат от развитието на българските традиции за взаимопомощ и самоорганизиране, а по наложен отвън модел, отразяващ традициите в държави с друга култура и манталитет.

Обобщено е, че отношението към гражданското общество в България е белязано с ниско доверие към неправителствените организации и от пасивни граждани, разочаровани от политическата система, от резултатите от прехода и от управлението. **Третият сектор през този период се формира предимно отгоре - надолу чрез търсене от страна на донорите, а не от страна на гражданите. Освен това, организационните структури на неправителствените организации изпълняват по - често политически, отколкото граждански, икономически или професионални функции.**

В трети параграф „Състояние и тенденции в развитието на българските граждански структури в сравнителен контекст” са разкрити дефицити в капацитета на гражданските структури. Проучена е, систематизирана и анализирана информация за добри европейски практики на взаимодействие между местната власт и неправителствените организации. В анализа на ползваната информация е приложен теоретичен (концептуален), исторически, нормативен, сравнителен и емпиричен подходи.

Проследени са съществуващите в някои европейски страни, практики за изграждане и укрепване на организационния капацитет на гражданските структури, за създаване на партньорства или мрежи/платформи на гражданските структури, за популяризиране на третия сектор сред обществото, за обучения на служителите (Полша, Естония, Унгария). Обобщено е, че в **редица европейски държави се пристъпва към формализиране и институционализиране на отношенията**

с неправителствените организации, като се предвиждат специални процедури и механизми за тяхното участие в процесите на вземане на решения, включително в законодателния процес.

Направен е анализ на основните проблемни полета пред устойчивостта на организационния капацитет на неправителствените организации в България и е обобщено, че те се изразяват в: липсата на организационни умения; липсата на постоянен състав и на инвестиции в човешки ресурси; неустойчиво финансово осигуряване.

Констатирано е, че развитието на третият сектор се определя най-вече от донорските организации и възможностите за финансиране, които те предоставят.

Направен е позитивният извод, че независимо от трудния достъп до финансови ресурси и все още недостатъчно развитите организационни умения, гражданските структури в България успяват да оказват влияние върху обществения живот. Държавата, общините и бизнесът все по-често ги използват като посредник при решаване на проблеми, като медиатор на групови граждански интереси в хода на преследването на общи цели.

Изводи от първа глава

• повратен момент в зараждането на съвременната концепция за гражданското общество са икономическите, политическите и социалните промени в предмодерните общества, вследствие на които интелектуалната мисъл се фокусира върху ролята на държавата, като средство за осигуряване на ползи за нейните граждани;

• в зората на модерните общества социалната мисъл открива и развива идеята за гражданското общество като социална система от взаимодействия между държавата в лицето на нейните институции, гражданските обединения и гражданите;

• българското общество има традиции в сдружаване на гражданите в организации за решаване на социални, културни,

професионални и други проблеми на целеви групи (възрастови, етнически, религиозни, професионални, социални) и териториални общности;

- **част от проблемите в отношенията между неправителствените организации и държавата са типични за нововъзникващите демокрации.** Двете страни, или по - точно техните непосредствени представители - държавната власт (централна и местна) и различните граждански структури влизат във взаимоотношения без необходимите умения и практически опит и в повечето случаи обременени от стари представи за отношенията между гражданите и държавата;

- като обща европейска тенденция може да се отбележи **естествения стремеж към постигане на демократично взаимодействие между гражданските структури и властта на национално и местно равнище.** Националните правителства и парламенти създават възможности за консултиране с организациите на гражданското общество в процеса на изготвяне на политики и приемането на различни нормативни актове;

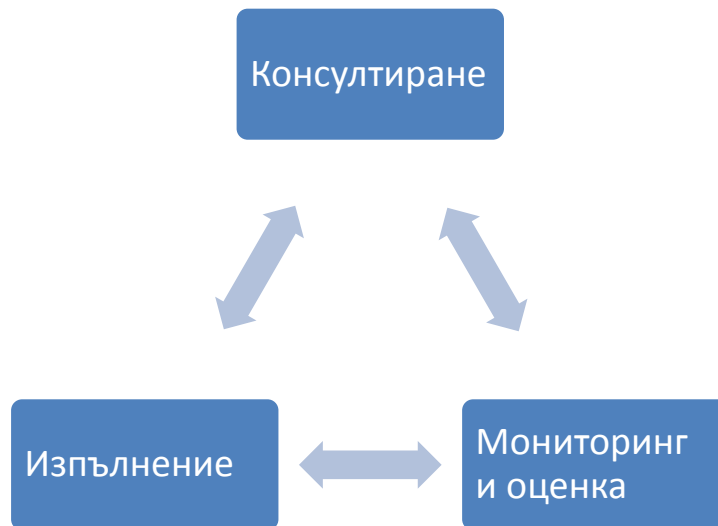
- голяма част от неправителствените организации идентифицират като основни потребности информационното осигуряване, повишаване на финансовия капацитет, осигуряване на по - добре обучен персонал, натрупване на практически опит с подготовка и реализация на проекти, както и връзки с чуждестранни партньори.

Във втора глава „Взаимодействието: граждански структури - местна власт” се представя общ модел за взаимодействие между неправителствените организации и структурите на местната власт, формите за неговата реализация, както и ролята на отделните участници в този процес. В частност, като основен предмет на взаимодействието се разглеждат въпросите за планиране и изпълнение на политики и инициативи, финансирани с публични средства, както и основните сфери

на взаимодействие между неправителствените организации и структурите на местната власт. Проследено е актуалното българско законодателство, тъй като именно то е в основата на практиката от една страна, а от друга дава възможност чрез тази практика да се внесат корекции в съществуващите нормативни актове, да се усъвършенстват някои механизми и да се изгради по - адекватен и цялостен модел на диалога държавни и неправителствени организации в рамките на демократичното общество.

В първи параграф „Основни практики на взаимодействие граждански структури - местна власт” взаимодействието между гражданските структури и местната власт се разглежда като интегрална част от общия цикъл на формулиране, реализиране и оценка на постигнатите резултати от провеждането на съответната общинска политика. Целта на този модел е да осигури подходяща организационна рамка за взаимодействие между гражданските структури и тези на местната власт така, че тези процеси на практика да подобрят връзката **местна власт - администрация - трети сектор**, както и да подкрепи усилията за въвеждане на добри европейски практики в работата на местната власт, включително и повишаване на прозрачността на работата на администрацията, като условие за превенция на корупцията при работа с публичните фондове⁵. В зависимост от отделните фази на управленския цикъл, моделът определя три основни типа на взаимодействие между третия сектор и местната власт: консултиране, изпълнение, мониторинг и оценка.

⁵ Взаимодействие между гражданския сектор и местната власт, Проект „София, Плевен, Сливен - добро управление в полза на гражданите”, финансиран от ОП „Административен капацитет”, съфинансирана от ЕС чрез ЕСФ, С., 2008, стр. 13, http://www.europe.bg/upload/docs/1_PHCP_guidi



Фиг. №12 Типове взаимодействие между гражданския сектор и местната власт

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

Обобщено е че, участието в някоя от посочените форми, поставя специфични изисквания към неправителствените организации.

Във втори параграф „Взаимодействието граждански структури - местна власт в нормативен контекст” е представено актуалното българско законодателство, тъй като именно то е в основата на практиката от една страна, а от друга дава възможност чрез тази практика да се внесат корекции в съществуващите нормативни актове, да се усъвършенстват някои механизми и да се изгради по - адекватен и цялостен модел на диалога държавни и неправителствени организации в рамките на демократичното общество. Констатирано е, че най - честите критики към нормативната уредба, регламентираща взаимодействието между гражданските структури и властта касаят липсата на общ нормативен документ, който ясно и изчерпателно да регламентира механизмите за участие на третия сектор в процеса на вземане на решения на национално и местно равнище. Оценено е, че на сегашния етап няма пречки - нито действащата, макар и недоразвита нормативна база на централно ниво,

нито наличното ниво на автономност на общините - да предприемат свои собствени мерки за повишаване качеството на взаимодействие с гражданите и техните организации, които провеждат под различни форми.

В съответствие с формулираният изследователски проблем е направен извода, че поради своя характер и начин на работа гражданските структури имат определени предимства при определянето и решаването на различни проблеми на общинско равнище. В повечето случаи те стоят по - близко до проблемите и могат да предложат нови, нестандартни подходи и методологии за тяхното разрешаване.

В трети параграф „Ролята на местната власт във взаимодействието с гражданските структури” акцентът е поставен върху ролята на местната власт - общински съвет, общинска администрация като център на целия спектър от граждански инициативи в общината. Като представителен орган на местното самоуправление общинския съвет е призван да хармонизира интересите на развитието на обществото с интересите на гражданите, което определя водещата му роля за изграждане на ефективно и прозрачно местно самоуправление. Констатирано е, че ефективността на взаимодействието между третия сектор, общинския съвет и общинската администрация зависи от наличието на формални регламенти за взаимодействие.

Представени са обобщени и реално приложими подходи за повишаване ефективността и прозрачността в дейността на общинския съвет и общинската администрация. Систематизирани са основните правомощия, съгласно българското законодателство, обобщени са нормативните изисквания за прозрачност и ефективност и са представени добри практики за ефективно взаимодействие с общинската администрация, структурите на гражданското общество и гражданите.

В съответствие с формулираната изследователска теза на дисертационния труд е обобщено е, че гражданските структури и местните

власти могат бъдат успешни партньори в процеса на местното (общинско) развитие, ако успеят да преодолеят взаимната си подозрителност и недооценяване на значимостта и ефекта от дейността, която те извършват за разрешаване на проблемите.

В четвърти параграф „Гражданското участие при планиране и изпълнение на политики за местно развитие” акцентът е поставен върху гражданското участие при планирането и изпълнението на политики за икономическо и социално развитие, особено когато става въпрос за развитието на отделните териториални единици. Оценен е съществуващият опит, който показва, че взаимодействието граждански структури - местна власт по отношение на местното развитие се изразява, преди всичко в организирането и провеждането на обществени консултации. Други форми за взаимодействие като съвместно изпълнение и участие в оценката на изпълнението на политиките за местно развитие са сравнително инцидентни и не са нормативно регламентирани.

Констатирано е че, през последните години **се наблюдава тенденция на нарастващ интерес от страна на гражданските структури към съвместна работа с органите на местна власт.** Често обаче този стремеж е мотивиран по - скоро прагматично, отколкото идеалистично и се свързва с достъпа до финансовите ресурси за изпълнение на „собствени” проекти.

Направен е извода, че за да е в състояние да оказва необходимия конструктивен натиск за пълноценно сътрудничество, третият сектор се нуждае от допълнително самоорганизиране. В този контекст е отчетено, че изграждането на капацитет за взаимодействие с местната власт е един от основните проблеми за ефективност на гражданското участие в управлението на местната власт.

В пети параграф „Основни сфери на взаимодействие между гражданските структури и структурите на местната власт” са

идентифицирани основните сфери на дейност в третия сектор: **култура, културно наследство, изкуство, образование и наука, здравеопазване, социални услуги, екологична среда, развитие и жилищно осигуряване, правозащита, екология, филантропия и доброволно участие, международни дейности, професионални и бизнес асоциации и съюзи.**

Обобщено е, че гражданските структури са най - компетентни в развитието на собствените им подсектори - например **образование, хора с увреждания** и т. н. Това демонстрира фрагментираното естество на третия сектор в България. Неговите лидери и активисти рядко обсъждат въпроси извън собствената си сфера на действия и експертни познания и подценяват значението на това да се разбира по - добре „голямата картина”.

Политиките за местно развитие имат множество сектори и измерения и са специфични в различните общини. Посочените сфери на взаимодействие между третия сектор и местната власт не изчерпват всички възможности, но това са областите на политиката, които най - силно влияят върху живота на гражданите и най - често могат да предизвикат „осъзната самоорганизация за постигане на общи цели”. В този контекст са аргументите за фокуса на емпиричното изследване на взаимодействието на структурите на местната власт и местната администрация с неправителствени организации със социален профил на мисията, целите и задачите си.

Изводи от втора глава

• анализът на правната среда за фактическото взаимодействие между гражданските структури и структурите на местната власт и местната администрация показва, **че има създадена нормативна уредба, която дава възможност за непосредствено включване на гражданите и неправителствените организации в процесите на нормотворчество, разработване на местни политики и вземането на конкретни решения;**

- **съществуващата нормативна уредба, обаче е твърде абстрактна и по - скоро пожелателна** като нейната реализация, с малки изключения е поставена в зависимост от добрата воля и сътрудничество на съответните публични институции;

- **участието на неправителствените организации в процеса на разработване на политики и вземане на решения** от страна на органите на изпълнителната власт е **поставено в зависимост от преценката на съответния орган** т. е. **няма задължителни разпоредби** решенията на администрацията да се консултират с гражданите и техните организации;

- за да действа ефективно, **съществуващата уредба следва да се допълни с конкретни процедури и механизми за включване на неправителствените организации в процесите на разработване на местни политики и вземане на решения**, като с бъдещите промени в съответните актове, държавните органи трябва да бъдат обвързани с изрични процедури за консултиране с неправителствените организации в открит процес, който ще гарантира възможността за представителство на разнообразните идеи и интереси в рамките на плуралистичното гражданско общество;

- подобряване на публичността и достъпността на заседанията на общинските съвети и на постоянните комисии, чрез публикуване он-лайн на годишната оперативна работна програма на общинския съвет и предоставяне на възможност за предложения и допълнения от страна на граждани и неправителствени организации;

- чрез допълнения в действащия Закон за местното самоуправление и местна администрация и в Правилниците за организация на дейността на общинските съвети да се предостави възможност на граждани и неправителствени организации да предлагат точки в дневния ред на заседанията на Общинския съвет, както и да заявяват интерес за участие в общинските сесии;

•участието (включването) на гражданските структури в управлението, консултирането и партнирането при разработването на приоритетите на развитие, на общински програми, планове и стратегии трябва да се превърне в основен принцип и необходим етап от процеса на вземане на решения на местно ниво.

В трета глава „Практики, проблеми и перспективи на взаимодействие между местната власт, местната администрация и гражданските структури” (опитът в община Пловдив) са анализирани и обобщени резултати от собствено проучване, което изследва практиките на взаимодействие между неправителствените организации и местната власт и цели разпознаването (идентифицирането) и ранжирането (приоритизирането) на основни проблеми и противоречия, както и възможности за решаването и преодоляването им.

В първи параграф „Емпиричното изследване: методология и методика, предпоставки и ограничения” - предвид дефинирания изследователски интерес - **проблеми на взаимодействието между местната власт, местната администрация и гражданските структури** е очертан обхвата на конкретното емпирично проучване - включени са само неправителствени организации вписани в Регистъра на Община Пловдив - заявили желанието си за съвместни с общината дейности. Данните за вписаните в този регистър неправителствени организации свидетелстват за сравнително висок относителен дял на граждански сдружения с мисия, цели и задачи, ориентирани към **търсене на решения на социални проблеми и проблеми на специфични (рискови) целеви социални групи** - 25 от 82 официално включени в Регистъра неправителствени организации.

В регистрацията на необходимите за анализа данни са използвани инструментите: **анкета** за проучване на статута, капацитета, дейностите и взаимодействието на конкретни неправителствени организации, **директен**

контакт и дълбочинно интервю с представители на местната власт и местната администрация.

Директното анкетно проучване със специално подготвена за целта анкетна карта, позволи запознаване и навлизане в атмосферата на гражданските сдружения. Анкетното проучване е проведено в периода м. май - м. юни 2012 година.

С дълбочинни интервюта с представители на местната власт и местната администрация се получи информация за мнението на експерти по съответните въпроси. Интервютата са проведени в периода м. май - м. август 2012 година.

Във втори параграф „Гражданските структури за взаимодействието със структурите на местната власт и местната администрация” акцента е поставен върху разкриване на:

1. Организационният профил на неправителствените организации, включващ обобщени данни и анализ за правноорганизационната форма на организациите, сферите на дейност, човешките и финансовите ресурси. Развитие на гражданските структури, обобщаващо опита и потребностите им от допълнително обучение.

2. Практики за партньорство и съвместни дейности с местните власти (общински съвет/общинска администрация).

Въз основа на анализа на резултатите от анкетното проучване на неправителствените организации в община Пловдив **се обобщава, че основните проблеми** на изследваните организации са свързани с източниците на финансиране и с намирането на добре обучени кадри. Финансовият капацитет на третия сектор в Пловдив все още е твърде скромнен и може да се разглежда като ограничител пред ефективността и ефикасността на провежданите от него дейности. Обобщените данни показват, че неправителствените организации, действащи на територията на община Пловдив не са включени ефективно в процеса на консултации,

предхождащи вземането на конкретни решения. Общата нагласа на третия сектор на настоящия етап е **неудовлетвореност** от състоянието на нещата. **Направен е извода, че на този етап начинът на действие на местната власт по отношение на взаимодействието с неправителствените организации не отговарят на очакванията на анкетираниите организации.** В допълнение към отчетеното недоверие за защита на обществения интерес, третия сектор е на мнение, че липсва достатъчна активност от страна на представителите на местната власт. **Тези количествени данни са индикатор за съществуваща непрозрачност по отношение на разработваните и провежданите местни политики и дейността на местната власт и по - конкретно на Общинския съвет.**

Обобщено е, че **изграждането на капацитет за взаимодействие с местната власт е един от основните проблеми за ефективност на гражданското участие в управлението на местно ниво.**

В трети параграф „Взаимодействието от позициите на местната власт и местната администрация” с оглед доказване на авторовата теза са изведени аргументи за липса на цялостна рамка, която да определя визията на това взаимодействие, ангажиментите на местната власт и на отделните звена в общинската администрация, относно практическото прилагане на партньорство със структурите на гражданското общество. Основния акцент на взаимодействие с неправителствените организации е върху социалните услуги и именно в тази област се **разпознават най - големи възможности за партньорство.** Представена е обобщена оценка на служителите в администрацията за **закъсняло развитие на отношенията и взаимодействието с неправителствените организации.**

На етапа на планиране взаимодействието е организирано по - два начина: **чрез работата на обществените/консултативните съвети и чрез организирането на обществени обсъждания.** По единодушното мнение на всички страни в сътрудничеството до момента обществените

обсъждания като инструмент за приобщаване на гражданските структури към планирането на местните политики не успява да постигне реална ефективност. Отчетено е, че отправените от представителите на местната власт критики към неправителствените организации не са лишени от основание, но липсата на активност от страна на гражданските структури не трябва да демотивира властите в техните усилия за реално партньорство, а напротив трябва да ги подтиква към намирането на по - ефективни начини за преодоляване на проблема.

От проведените интервюта с представители на Общински съвет отново се налага усещането за отсъствие на ясна визия за партньорството с неправителствените организации. Ролята на Общинския съвет във взаимодействието с третия сектор може да се определи по - скоро като техническа, отколкото като принципна.

В четвърти параграф „Харта за взаимодействие между гражданските структури и местната власт” са представени регистрираните в хода на емпиричното изследване предложения на респондентите за подобряване на връзките и взаимодействията между гражданските структури и местната власт. Тези предложения са и основания да се разработи и представи документ (харта) за сътрудничество между неправителствените организации и местната власт. Този документ ще отразява постигнато съгласие между представителите на гражданските структури и местната власт, относно въпросите от взаимен интерес и възможните области на взаимна подкрепа и сътрудничество.

Регистрираните в хода на емпиричното изследване предложения на респондентите за подобряване на връзките и взаимодействията между гражданските структури и местната власт са:

- необходима е политическа воля за решаване на обществените проблеми, зад добрата идея трябва да застанат всички, подобряване на

комуникацията с неправителствените организации, съвместно изграждане на стратегии;

- да се нормативира изискването председателите на комисиите, преди да внесат предложение за гласуване от Общинския съвет, предварително да са го консултирали със съответни неправителствени организация. Експертите от дирекциите и отделите в Общинската администрация да подържат по - тесен контакт с третия сектор, при разглеждане на специфични проблеми;

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

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

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

Изводи от трета глава

- основните проблеми на изследваните организации са свързани с източниците на финансиране и с намирането на добре обучени кадри;

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

- партньорството между неправителствените организации и местната власт е незадоволително и не присъства в дневния ред за развитие на

община Пловдив. От една страна гражданските структури не са овластени и не участват реално в процесите на местното развитие, а от друга страна, не са конкретно включени в консултативните структури;

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

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

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

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

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Гражданските структури могат да бъдат в позиция на „производител“ на обществени услуги и в този смисъл да допълват публичния ресурс на местната власт и местната администрация, както и

техен партньор, когато са включени в процесите на разработване и прилагане на местни политики. Без поемане на отговорности от страна на държавните институции е невъзможно това партньорство практически да се реализира. Ангажиментът на държавните и местни управленски институции е да създават благоприятни политически и нормативни условия, които да стимулират гражданското участие в решаването на местни проблеми. Този ангажимент може да намери израз в развитието на законова нормативна рамка, в разработване на политики и стратегии, планове и програми за осъществяване на нови идеи в областта на гражданското участие, в осигуряване на ресурси за прилагането на политики и норми за гражданско участие при вземането на управленски решения.

Оценката на основните резултати и изводи от емпиричното изследване на опита във взаимодействието между организациите в третия сектор и структурите на местната власт и местната администрация през призмата на основните компоненти на възприетия във втора глава модел (консултиране - изпълнение - мониторинг и оценка) позволява да се дефинират основни констатации.

В най - общ план може да се направи извод, че все още основните модели на взаимодействие (консултиране, изпълнение, мониторинг и оценка) между гражданските структури и местната власт не са утвърден компонент в местната управленска практика. Отсъства централна регулация, задължаваща публичните институции да гарантират, че гледните точки на гражданските структури се вземат предвид преди стартирането на нова политика, нормативен акт, програми с национално и местно значение. При отсъствието на утвърдени минимални стандарти за процедури и правила за провеждането на консултации с неправителствените организации на местно ниво, консултативните процеси, там където протичат и доколкото протичат, носят белега на

„работа на парче”, на импровизации от страна на местната власт. Проблем съществува и в процедурите за привличане на участници за консултациите, което се отразява сериозно на качеството на представителство на неправителствените организации. Формите за консултиране с третия сектор на местно ниво са еднообразни - обсъждане на конкретен проект, участие в изпълнението на част от даден проект или програма.

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

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

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

Тези факти и тенденции, отчетливо открояват необходимостта от предифиниране на цялостната рамка (ценностна и политическа), в която се разполагат взаимодействията между местната власт и неправителствените организации при формирането и провеждането на публичните политики.

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

От направените изводи произтичат и съответните препоръки относно необходимостта да се регламентират основополагащи обществени отношения с цел институционализирането им като трайна публична политика.

В този контекст се открояват следните **препоръки по отношение на задълженията на местната власт**:

- да се регламентира изискване към публичните институции за гаранция, че мненията и предложенията на неправителствените организации се вземат предвид преди стартирането на всяка нова политика и програма с местно значение. Консултативните процедури трябва да следват прозрачни правила, необходимо е да се разработят и прилагат адекватни инструменти, системи и процеси за насърчаване на активно участие от страна на третия сектор;

- местните власти да подкрепят и изграждат отношения на сътрудничество за реализиране на инициативите на гражданските структури и да работи в партньорство по общи проекти;

- местните институции да включват неправителствените организации в процесите на оценка на своите дейности, като създават и използват мониторингови и оценъчни инструменти, които осигуряват широко гражданско участие;

- местните власти да фасилитират мерки за подкрепа на взаимодействието с неправителствените организации - данъчни облекчения, разработване на политики за финансовото им подпомагане;

- местните власти трябва да проявяват по - голяма активност при привличане на граждански структури в консултативния процес и в съществуващите консултативни структури. В тази посока е необходимо да се предприемат мерки за обучение, както на представители на институциите, така и на неправителствените организации за ползата от ефективно взаимодействие и партньорство.

- съществуващата нормативна уредба следва да се допълни с конкретни процедури и механизми за включването на гражданите и неправителствените организации в процесите на вземане на решения. Нещо повече, механизмите, които ще се предвидят следва не само да гарантират възможността за консултиране от страна на държавните институции с гражданските структури в процеса на вземане и прилагане на решения, но също така да гарантират, че представените идеи от организациите в третия сектор ще бъдат реално взети в предвид.

Препоръките по отношение на отговорностите на гражданските структури са:

- тези отговорности да се разглеждат в духа на принципите на демократичното управление - да се спазва отчетността пред членовете на организацията, целевите групи, както и да се осигурява прозрачност по отношение на дейностите и финансовите средства;

- гражданските „актьори” да се стремят да повишават информираността си за възможностите на администрацията да прилага

подходящи механизми за комуникация и диалог с нейните структури и представители по отделните общински политики;

- неправителствените организации да спазват и да се ръководят от принципите на независимост и необвързаност спрямо политически интереси.

IV. ПРИНОСИ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Преоткрит, осмислен и използван е идейно - историческия опит и социокултурната традиция в сдружаването на гражданите в българското общество при формирането на подход за разпознаване на проблеми в съвременния граждански (трети) сектор.

2. Предефиниран е погледът върху неправителствените организации от структури за мобилизиране на допълнителен ресурс (финансов, материален, човешки, времеви) за решаване на проблеми на специфични социални групи в местната териториална общност към гражданските структури като изразител на техните интереси и партньор на институциите на властта в разработване и осъществяване на съответни политики и управленски решения.

3. Разработен и предложен е подход, методи и инструментариум за разпознаване на добри практики и проблеми във взаимодействието между неправителствените организации и институциите на местната власт.

4. Разработена е Харта за взаимодействие между гражданските структури и местната власт - инструмент за регламентиране на правата и задълженията на партньорите, както и на условията за съвместни действия при разработване и практическо осъществяване на местни политики.

V. ПУБЛИКАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. **Жекова, В.**, „Национална законова рамка, стандарти и механизми за ефективно участие на гражданските структури в публичните политики”,

Сборник доклади от международна конференция на тема: Взаимодействието теория - практика: ключови проблеми и решения, том 2, ISBN 978 - 954 - 9370 - 79 - 9, Бургас, 2011, стр. 147 - стр.153

2. **Жекова, В.**, „Българският трети сектор в началото на 21 век - обща визия”, Сборник доклади от юбилейна национална научна конференция с международно участие „Традиции, посоки, предизвикателства”, ISBN 978 - 954 - 8767 - 44 - 6, Смолян, 2012, стр. 20 - стр. 25

3. **Жекова, В.**, „Политико - философска дискусия о зарождении и развитии гражданского общества”, Международная научная конференция „Политика и право в социально - экономической системе общества”, ISBN 978 - 5 - 91891 - 105 - 1, Москва, 2011, стр. 362 - стр. 368

4. **Zheкова, V.**, “Possibilities for nongovernment organization to participate in design and implementation of social policies in Bulgaria”, Second international scientific conference “Business and regional development”, ISSN 1313 - 7069, Stara Zagora, 2011, pp 113 - pp 119