

# ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ, ДОБРО МЕСТНО САМОУПРАВЛЕНИЕ И Е-КОМУНИКАЦИОННИ ПРАКТИКИ НА МЕСТНИТЕ ВЛАСТИ

**Борис Хаджипетков,**

*докторант към*

*Център по публична администрация, НБУ*

**Резюме:** Съвременният контекст на местното самоуправление най-често се свързва с термина децентрализация. Последният е по-скоро семантична рамка, отколкото прецизен и изчерпателен термин, в която са събрани разнообразни концепции отнасящи се към поднационалното ниво на политическото и социално-икономическото управление на всяка една държава. Независимо от това разнообразие, децентрализацията представлява процес, чрез който всяка една общество се стреми да постигне такова ниво на добро местно самоуправление, което въплъщава определени критерии и стандарти за такова. Е-комуникационните практики осъществявани от местните власти играят съществена роля, както в разгръщане комплексните процеси на децентрализация, така и в задоволяване критериите за добро местно самоуправление.

**Ключови думи:** децентрализация, критерии за добро местно самоуправление, местни власти и е-комуникационни практики

## **Decentralization, good local self-government and e-communication practices of local authorities**

**Boris Hadzhipetkov,**

*Ph.D student at*

*Center of public administration, NBU*

**Abstract:** The contemporary aspect of local self-government is closely related to the decentralization term. The last is a semantic framework rather than precise term as various concepts related to the sub-national level of public governance could be incorporated. Despite this variety of notions and concepts, the decentralization is a process, through which every society strives to achieve such type of good self-governance, which rests upon

certain criteria and standards. The e-communication practices conducted by local authorities play a major role not only for the evolution of the complex decentralization process, but also for satisfying the good self-government criteria and standards.

**Key words:** decentralization, good self-government criteria and standards, local authorities and e-communication practices.

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

Организацията и управлението на процесите свързани с функционирането на местното самоуправление в България са фундаментални за развитието на общественото управление в цялост в периода след 1989 година. Думата *преход* стана неизменна част от ежедневието на обществото, която вече двадесет години намира отражение в промени засягащи социално-икономическата система на страната, нейният политически и административен модел на управление, културните ценности на населението и т.н. Една от най-важните промени отнасящи се до модела на обществено управление в България е приемането на Конституцията от 1991 година, която полага и основите на развитие на съвременната система на местно самоуправление. Основополагащи принципи на тази система са утвърждаването на общината за основна административно-териториална единица и пряко отговорна за организиране на процесите на управление в местните общности. В допълнение, общинският съвет е определен за основния формиращ политики орган на това управление, а принципи като правото на общините да имат собственост, самостоятелен бюджет, право на сдружение, приходоизточници и т.н. оформят процесите на *демократизация* и *децентрализация* на местното самоуправление. През същата 1991 година е приет и Закона за местното самоуправление и местната администрация, който след някои значителни поправки и допълнения през 1995 година формира основната правна рамка позволяваща развитието на системата на местно самоуправление.

Всички тези промени правят общините в България относително децентрализирани спрямо централното управление административно-териториални единици, които са отговорни за социално-икономическото развитие и устойчивото управление на местните общности. Един от най-важните аспекти на управлението осъществявано от местните власти и подпомагащите ги администрации са неговите комуникационни практики независимо от факта, че състоянието им е ключово за задоволяване и практическото осъществяване на критериите за добро местно самоуправление, според които то трябва да бъде *прозрачно, подотчетно и ефективно* и да се намира в унисон със съвременните тенденции на различните измерения на децентрализацията.

Тези нормативно зададени изисквания налагат такава степен и обхват на взаимодействие между управляващи и управлявани, което подпомага не само изпълнението на целите на местната обществена политика, но също така тяхното формиране с помощта и одобрението на локалните общности. Това взаимодействие не е абстрактно понятие, а намира израз в разнообразни комуникационните канали и механизми, измежду които са и електронните комуникационни практики на местните власти осъществявани, чрез официалните Интернет страници на общините в България. Те могат да бъдат институционализирани от местната власт или пък да се развиват *ad-hoc*, когато публичната политика адресира спонтанно възникнали проблеми, породени от непредвидени ситуации или такива идващи от изискуемата разновидност на непосредствената среда на управление.

Независимо от своя дизайн, електронният аспект на комуникационното взаимодействие между управляващи и управлявани е гаранция за установяването на стандарт на обществено поведение, който приобщава широката публика към процесите на правене и провеждане на различни публични политики. Този стандарт спомага не само за намаляване на отчуждението на обикновения гражданин от процесите на общественото управление, но и осигурява така необходимата обратна връзка между управляващи и управлявани. Последната е жизненоважна за качеството, прозрачността, ефективността и подотчетността на местното самоуправление, тъй като мащаба, динамиката и интензитета на постоянно присъстващите промени в социално-икономическата среда налагат непрестанно преразглеждане на неговите цели и задачи.

## **2. СЪВРЕМЕНЕН КОНТЕКСТ НА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ**

Съвременният контекст на местното самоуправление най-често се свързва с термина децентрализация. Последният е по-скоро семантична рамка, отколкото прецизен и изчерпателен термин, в която са събрани разнообразни концепции отнасящи се към поднационалното ниво на политическото и социално-икономическото управление на всяка една държава. Независимо от това разнообразие, Денис Рондинели (1982) използва няколко теоретични предпоставки формиращи отправната точка в дискусията за децентрализацията: трансфер на отговорности за планиране, управление, събиране и разпределяне на ресурси от централното правителство към; (1) субординирани представителства на институциите на централната власт; (2) полу-автономни публични институции и корпорации; (3) географски обособени обществени власти и (4) неправителствени организации.<sup>1</sup> Чрез този по-генерален подход, децентрализацията може да бъде разглеждана на различни нива като отговорностите, от

---

<sup>1</sup> Rodnidelli, D., "Government Decentralization in Comparative Perspective: Developing Countries", *International Review of Administrative Science*, 47(2), 1982

които централното правителство се отказва, могат да бъдат в полза на различни актьори и нива от публичния, нестопанския или частния сектор. Целта на тази дефиниция е по-скоро да хвърли повече светлина върху дебата *„централизация срещу децентрализация“* и съотношението на разпределение на отговорности и правомощия между различните нива на обществено управление, както и върху проблемите на съвременната политическа философия свързани с устройството на националната държава. Според Уолдо (1984)<sup>2</sup>, дебатите свързани с федерализма срещу унитарната държава, местното самоуправление срещу централизираната администрация, културната автономия срещу унифицираната национална култура, партийната диктатура срещу корпоратизма – това са все съвременни проблеми на теорията на политическите науки, спрямо които дебата между центростремителните (от *англ. centripetal*) и центробежните (от *англ. centrifugal*) сили в публичната администрация са аналогични.

Людмил Георгиев (2008) стеснява горепосочената рамка на анализ като съотнася децентрализацията към същността на един динамичен процес, в чиято основа стои взаимодействие и партньорство между националното и местното ниво на управление в държавата, а целта на този процес е да доведе до съглашение между двете нива на управление, което спомага за *„повишаване на общата ефективност и действеността на държавния сектор, чрез повишаване на оперативността и отчетността на местните власти, и ефективността на произведените и доставени услуги“*(стр.3).<sup>3</sup> Тази ефективност се постига чрез трансфер на правомощия и отговорности от централната власт към местната такава, като този процес трябва да бъде придружен и с осигуряване на възможност местните власти да обезпечават съответните ресурси необходими за осъществяването на тези правомощия.

Политическото съглашение между нивата на управление е правно конституирано, притежавайки относително непроменящи се черти и характеристики. Но във същото време, то предполага и процес на непрестанно взаимодействие и координация не само между нивата на управление, но също така и между всички социални актьори формиращи различните нива на социалната колективност<sup>4</sup> на местното самоуправление. Институционалните връзки и взаимодействия,

<sup>2</sup> Waldo, D., *The Administrative State*, Holmes & Meier Publishers, New York, 1984

<sup>3</sup> Георгиев, Л., *Децентрализацията – разбрана и правена в сп. Публична Администрация*, книжка 2, 2008, стр.3

<sup>4</sup> под *социална колективност* на местното самоуправление ще се разбира, не само общината като административно-териториална единица, управлявана от центровете на местна публична власт (кмет и общински съвет), подпомагани от постоянните и временни общински комисии, общинската администрация и нейните структурирани отдели притежаващи конкретни отговорности, експертиза, бюджет и т.н. Също така в нея ще се включват и всички онези потенциални организации и институционални актьори, които имат отношение към управлението на местната общност, било то като потърпевши на конкретна политика или пък търсеци взаимодействие по отношение разрешаването на даден проблем.

движени от комуникационният процес и неговият електронен аспект, предполагат не само осъществяване на рутинни задачи и цели поддържащи определена степен на стабилност, но също така и предвидимост на общественото управление. Също така, те позволяват изграждане на нови и не толкова формализирани връзки, които спомагат за повишаване общата ефективност на местното самоуправление, чрез адресиране на нови проблеми и осъществяване на нови политики, които отразяват динамиката на развитие и промяна, характерни за съвременните обществени системи.

Под децентрализация, обикновено се разбира предаването на специфични правомощия съпътствани от всички административни, политически и икономически атрибути, които те налагат от централното (национално) правителство към местни структури на властта, които са относително независими от централната власт в рамките на юридически и географски обособени територии. Тази дефиниция е доста по-ограничена от генералните теоретични предпоставки предложени от Рондинели, но тя не изчерпва разнообразието от формите и видове децентрализация. Разбирането за децентрализация трябва да излезе от ограничението на тази рамка разглеждайки я като динамичен и променящ се процес, отколкото като статично състояние, което веднъж достигнато не трябва да еволюира. В тази светлина, обхвата и вида взаимодействие на самите местни власти с представители на местната общност, особено по отношение на цели насочени към комплексното развитие на самите общности, също трябва да попада в измеренията на децентрализацията. Това е наложено както от факта, че това понятийно разширение е пряко свързано с нормативните предпоставки засягащи принципите на доброто местно самоуправление и с теоретичните аспекти касаещи децентрализацията.

Децентрализацията има разнообразни теоретични аспекти, които най-често са представени от **политическата, пространствената, пазарната и административната форми**. Политическата децентрализация се отнася към трансфера на правомощия свързани с вземането на решения към гражданите или техните официално избрани представители. Пространствената децентрализация е термин използван от професионалистите свързани с проблемите на регионалното планиране, които също така са ангажирани с изготвянето на политики и програми целящи намаляването на прекалената урбанистична концентрация в големите градове и подпомагането на по-малки полюси на растеж, които имат потенциал да станат центрове на различни икономически дейности. Пазарната децентрализация се отнася към създаването на условия, които позволяват услуги и блага да бъдат произвеждани и доставяни от пазарни механизми (големи и малки фирми, общностни групи, кооперативи, частни доброволчески организации и различни нестопански такива) чувствителни към предпочитанията на гражданите.

Тази форма на децентрализация става преобладаваща заради настоящите световни тенденции към икономическа либерализация и приватизация след рухването на повечето планови икономики от бившия съветски блок. Главният проблем с гореизложените направления на децентрализацията е, че нито един от тях не адресира пълната комплексност и сложност на управлението на местните общности, като не засяга такива фундаментални въпроси свързани с йерархичното и функционално разпределение на власт и отговорности между централното правителство и организации и институции стоящи извън тази система. Именно въпросите свързани с йерархичното и функционално разпределение на власт и отговорности се адресират от четвъртата последна форма – **административната децентрализация**, която от своя страна се дели на три главни вида: **деконцентрация** (от *англ. deconcentration*), **деволюция** (от *англ. devolution*) и **делегация** (от *англ. delegation*).

## 2.1 Видове административна децентрализация

Повечето от литературата посветена на децентрализацията е фокусирана именно върху подхода на административната децентрализация и нейните подвидове. Според нея, *деконцентрацията* се отнася към процеса на трансфер на упълномощаващи функции свързани с вземането на решения, финансиране и управление по административен начин към различни нива намиращи се под юридическата власт на централното правителство. По своята същност това включва министри притежаващи власт върху ключови задачи на политиката на централната власт, като те са отговорни за трансфера на роли свързани с осъществяването на тези задачи към персонал базиран в административни структури на централната власт по места. Деконцентрирани дейности и задачи са тези, които централното правителство вярва, че трябва да контролира, но във същото време ефективното им изпълнение налага управление по места.

Могат да се изтъкнат две основни и противопоставящи се обосновки за този вид децентрализация. По-слабият аргумент разглежда този процес като процес на трансфер на обема работа надолу по веригата, а по силният аргумент налага виждането, че административните структури по места ще позволи на централното правителство да бъде по-отзивчиво към нуждите и изискванията на гражданите. Най-общо погледнато, чрез трансфера на задачи и дейности идва и властта позволяваща на деконцентрираните структури известна свобода да планират, да вземат решения и настройват процеса на осъществяване на централно спуснати задачи и директиви към специфичните условия на местните общности в рамките на указанията посочени от централното правителство или ресорните министерства.

Коен и Петерсън (1999) акцентират върху факта, че повечето развиващи се страни имат развито деконцентрирано йерархично

управление, като различните географски райони имат функционални представители на централната власт, които играят роля и на представляващи държавата по места. Деконцентрацията представлява първото ниво от процеса на децентрализация в една страна и тя има за цел по-скоро да осигури политическата стабилност в разединени и нестабилни общества. Но, в никакъв случай тя не трябва да се разглежда като крайна цел сама по себе си, а по скоро като основа, върху която да стъпят следващите два етапа от процеса на децентрализация: деволуцията и делегирането.

Делегирането, като вид административна децентрализация, се отнася към трансфера на правителствено вземане на решения, административна власт и ясно формулирани задачи към организации и фирми, които са под директния контрол на правителството или са независими, но като цяло тези организации са подотчетни пред централното правителство. Примери за такива организации са държавно контролирани предприятия занимаващи се с комунални и обществени услуги, както и регионални и градски компании имащи отношение към инфраструктурно развитие и поддръжка. Също така, делегирането може да възникне, когато обществено контролираните компании и сдружения осъзнаят ограничеността на ресурсите и потенциала си за осъществяването на някаква публично значима задача. В такъв случай, обществена компания отговорна за това или пък институцията на централната власт сключи концесионен договор с частен контрактор, който да осъществи планираните задачи. Примери за такъв тип публично - частни договори са многобройни и разнообразни като отдаването на поддръжката на местните тържища и пазари на частни компании, събирането на местни данъци и такси, както и събирането на отпадъците във високо урбанизираните центрове. Делегирането не е ограничено само до частни бизнес организации, но също така и до независими такива от гражданския сектор (в т.ч неправителствени организации, професионални сдружения, частни доброволчески организации и т.н.). Този тип делегиране е характерен в публичното управление на много от развиващите се страни, като например правата за планиране и управление на жилищното развитие в ниско развити и населени с "бидон вили"<sup>5</sup> райони се отдават на сдружения на техните обитатели.

Моделът на деволуция се проявява, когато власт се трансферира от правителството към автономни местни нива на обществено управление, които имат конституционно дефиниран статут на самоуправляващи. Трансферът на власт и пълномощия от централната власт към тези единици е в основата на този вид децентрализация и представлява най-често разбираната и желана форма на децентрализация. Чрез тази форма, централната власт изоставя определен на брой и вид разпоредително - административни функции

---

<sup>5</sup> В чуждата литература този термин е познат, като "slum" или "shack areas" и се отнася до части от големи мегаполиси, където ежедневно пристигащи емигранти от провинциалните и селски райони на страната се заселват и започват да строят жилища с подръчни материали.

в полза на новосъздадени нива на управление, които имат конституиран обхват на автономност. Деволуцията може да се разглежда в две основни направления. Първото налага нейната поява и развитие, когато страна с унитарен модел на обществено управление реши да възприеме такъв конституционен модел, който е базиран на по-малки юридически обусловени географски райони, имащи обширни управленски правомощия. Основна цел и аргумент на това направление е да откликне на растящите искания за самоуправление от етнически, религиозно и географски обусловени общности. Второто направление разглежда деволуцията като процес на трансфер на власт и права в страни с федерална или конфедерална система на управление към нива на управление, които отново са обособени на база географски и културни съображения (в т.ч. етническа принадлежност, религия, език, нрави и обичаи и т.н.). И в двата случая, в основата на този модел стоят относително независими общности или други нива на местно самоуправление, които имат конституционно определена власт, правомощия и ресурсна обезпеченост.

В заключение, видовете децентрализация са трудно разграничими един от друг като в същото време те си оказват силно и взаимно влияние. Например, ефективната пространствена децентрализация налага изискване за развита административна децентрализация, особено когато урбанистични и селски райони показват силен растеж достигайки висока степен на разнообразност на социално-икономическите процеси протичащи в тях. Това е така, защото за централното правителство става все по-трудно и скъпо да контролира производството и снабдяването с публични блага и услуги на различните местни общности спрямо техните специфични нужди. Също така, административната децентрализация не е същата като политическата, но тя може да доведе до установяване трайни процеси на демократизация и по-голямо участие на местните общности в процесите на вземане на решения. Всички тези аналитични видове и подвидове са полезни защото те очертават конкретна перспектива на анализ, но са трудно разграничими защото те си взаимодействат фино, като това варира според задачите и комплексните реалности в различните случаи на децентрализирано управление.

Независимо от дълбочината на анализ, които гореизброените четири форми постигат заедно с диференциацията между трите вида административна децентрализация, с чиято помощ най-добре може да се опишат съвременните модели, разбирането ни за връзката между процесите на децентрализация и доброто местно самоуправление не може да се ограничи до тук. За постигане на по-широк концептуален хоризонт се връщаме отново към предпоставката повдигната от Людмил Георгиев, който акцентира върху динамичната природа на децентрализацията, която за по-изчерпателно разбиране се разглежда като процес, който не само притежава историческо измерение, но и като **система от направления**, чрез която се постига по-абстрактен идеен хоризонт необходим за обвързването на електронните

комуникационни практики осъществявани от местните власти и степента на развитие на децентрализация в обществения живот на местните общности.

## **2.2 Направления в развитието на децентрализацията**

Гореспоменатите четири форми на децентрализацията, както и нейните различни подвидове обуславят съвременния контекст и характеристики на този публично - управленски феномен, като те могат да бъдат поставени в контраст с обособените в система състояща се от четири основни направления в развитието на децентрализацията. Тази система от направления е изведена благодарение на анализа направен от Организацията за Развитие към ООН (UNDP).<sup>6</sup>

Според първото направление, децентрализацията се разглежда в светлината на една световна историческа тенденция, която може да бъде разделена на поне три основни фази (Коен и Петерсън1999).<sup>7</sup> Първата от тях започва в началото на 60-те години на двадесети век, когато привърженици на тази идея са изтъквали нейните предимства при установяването на държавността в новопоявяващите се суверенни държави от бившия колониален свят. Цели на децентрализацията са били достигането на политическо равенство и адекватно адресиране на растящата нужда за публични блага и услуги. За съжаление, много от новопоявилите се страни са прибягнали до адаптиране модела на унитарното държавно управление, а процесът на установяване и развитие на децентрализация е бил по-скоро повърхностен.

Втората фаза започва в средата на 70-те години и продължава до началото на 80-те, когато различни международни подпомагащи агенции са подтиквали страните от развиващите се страни да използват децентрализацията като средство за достигане комплексните цели на социално-икономическо развитие. Това е било изисквано за по-доброто усвояване на подкрепящите финансови фондове, както и за постигане на справедливо разпределение на стопански растеж и подпомагане участието на обикновените хора в процеса на социално-икономическото развитие.

Третата фаза започва в средата на 80-те години, когато подпомагащите агенции като Световната Банка и Международния Валутен Фонд започват да използват прибавянето на структурни ограничителни условия при даването на заеми и помощи за социално-икономическо развитие. Те започват да оказват натиск върху много правителства да стартират осъществяването на многобройни програми и реформи свързани с децентрализацията. В частност, този натиск е

---

<sup>6</sup> UNDP., Decentralization: a sampling of definitions - Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance, 1999

<sup>7</sup> Cohen, J., Peterson, S., Administrative Decentralization, UN, USA, 1999

бил наложен, за да бъде допринесено за развитието на граждански общества, появата на демократични институции и да бъдат адресирани различни етнически, религиозни и националистични искания за регионално самоуправление и по-голяма автономност.

Тази тенденция продължава и днес като след рухването на планово -регулираните икономики в страните от бившия социалистически блок, както и с по-интензивното утвърждаване на процесите на пазарно ориентирано развитие и демократизация в много страни от Африка, Южна Америка и Азия, децентрализираното управление, като алтернатива на централизираното правителство, се превръща в едно от най експлоатираните решения за мирно, демократично и устойчиво социално-икономическо развитие. Именно в тези страни, както и в България, децентрализацията се отнася към трансфера на власт, отговорности, функции и ресурси от централното правителство към регионални и местни структури на власт, които притежават някаква степен на конституирана политическа и административна автономност. Налагането и развитието на процесите на децентрализация доведоха до въвеждането на различни практики и модели като някои се оказаха успешни, а други се превърнаха в разочарование.

Според второто направление децентрализацията може да се анализира и като контрапункт на глобализацията, която най-вече поради динамичната и взаимосвързаната си природа често премества управленски решения от национално към такова ниво на глобално влияние, породено от интернационални и транснационални нива на разностранни интереси. Децентрализацията от своя страна връща вземането на решения обратно на поднационално и местно ниво, осигурявайки целокупността на националната държава. В процеса на планиране и осъществяване на стратегиите на децентрализация, както и в неговото изследване е необходимо да се вземе под внимание взаимовръзките между следните управленски измерения: глобално, регионално, национално, поднационално и местно. В тази светлина, ролята на националната държава може и да придобива увеличаваща се важност като посредническа страна между силите и обхвата на глобализацията и нуждите на местните общности, но във същото време поставя нови предизвикателства пред местните общности. Последните могат да се превърнат в самостоятелно задвижван двигател на социално-икономическо развитие, но това изисква местните власти да започнат изграждането на стратегически връзки и контакти с разностранни партньори на международно и дори на трансгранично ниво.

Третото направление акцентира върху децентрализацията като холистичен подход. Този подход е базиран върху схващането, че индивидите не мислят за техния просперитет от гледна точка на сектори, сфери и нива на управление, но по-скоро се отнасят към целостта на тяхната реалност и съществуване. Така, холистичния подход се операционализира от анализа на разнообразни и всестранни перспективи, които включват не само различните нива на управление

и техните функции, но също така вземат под внимание важността на местната общност и нейното развитие. Последното е по-вероятно да бъде задействано именно от местните общности и затова холистичния подход се отнася към нуждите и убежденията им с изключителна чувствителност. Тези нужди и убеждения намират обществено измерение, чрез разнообразните изисквания налагани от местните жители и организации, за които местните власти са не само основната управленска и административна единица отговорна за местното самоуправление, но и като агент подпомагащ нивото на комуникационно взаимодействие, координация и интеграция в местната общност. Това ниво се постига, чрез транзакционна комуникация между всички представители в местната общност и цели максимална близост между управляваните и техните изисквания и тези, които са отговорни за провеждане на общественото управление по места. Независимо от високата степен на абстрактност, което този идеен подход налага, той задава предпоставките, на които електронните комуникационни практики осъществявани от местните власти и подпомагащите ги администрации трябва да отговарят.

Последното направление разглежда децентрализацията като смесица от 4 измерения (*местна колективност/ външна среда, местна колективност/ вътрешна среда, индивид/ външна среда и индивид/ вътрешна среда*). Първото измерение засяга институционалните и правни форми, и процедури отнасящи се към децентрализацията, второто към обществената култура и особено към съвкупността от ценности и убеждения, които са често неизказани и непризнати, но често играят важна роля в човешките взаимоотношения на местно ниво. Третото измерение се отнася към видимото поведение на хората спрямо взаимодействието с институционалната система на децентрализирано управление и последното измерение се занимава с цялостното разбиране на индивидуалностите и техните убеждения вътре в системата на децентрализирано управление. Осъществяването на успешни стратегии за децентрализирано управление трябва да вземе под внимание и тези четири измерения, за да бъдат изведени предполагаемите пречки характерни за всяко едно от тях.

### **3. КОМУНИКАЦИЯ И ДОБРО МЕСТНО САМОУПРАВЛЕНИЕ**

Местното самоуправление е основното ниво на управление във всяка една държава и може да бъде разгледано като ниво на упражняване на обществена власт, чрез която се задоволяват фундаментални нужди на местните общности и се разрешават техните непосредствените проблеми. Също така, то представлява плоскост на демократичността, която осигурява на гражданите ефективна възможност активно и директно да участват в управленските решения засягащи общите местни интереси. Веднъж конституирана, системата на местно самоуправление обуславя характеристиките и организационния дизайн на местните власти, които много или малко

се превръщат в автономни социални актьори, носещи непосредствена отговорност за социално - икономическия просперитет на местните общности.

Същността и актуалното състояние на комуникационните практики на местните власти са пряко продиктувани от вида децентрализация в конкретната държава на анализ, но и до голяма степен обуславят същността на публичното управление, налагано от тях. Именно децентрализацията дава възможност местните общности разглеждани като сбор от управлявани и управляващи да действат като социални предприемачи, които взаимодействат, както вътре в обособената територия на местно самоуправление, така и извън нея с цел постигане предначертаните управленски политики, както и разрешаването на неотложните социални проблеми. С помощта на тази предпоставка се прави разграничение от подхода на Стратегията за децентрализация на МС, която стеснява обхвата на този процес единствено до отношенията между централните, включително и областните, и местните власти. Дотук изведените теоретични постановки показваха, че тези отношения, въпреки огромната си важност, са само част от хоризонта на разгръщане на децентрализацията в обществените отношения в една държава, но те не могат да претендират за аналитична изчерпателност.

Състоянието на комуникационните практики на местните власти предопределят процесите на децентрализация не само от гледна точка плоскостта на формални отношения между центъра и периферията в една държава. В следствие на това, полето на анализ трябва да бъде разширено до степен, която включва всички социални актьори имащи отношение към процесите на местно самоуправление в България. Затова, независимо дали социално -икономическите и политически решения са изготвени на базата на конструктивен консенсус между представителите на местната власт и гражданите и техните сдружения или не, независимо дали местните власти осъществяват коопериране с други институционални актьори или не, всичко това е плод на наличието или отсъствието на определено комуникационно поведение. Това поведение формира определен тип състояние на комуникационни практики, чиято същност се поддава на обуславянето и в препоръчителен модел, който стъпва не само върху дотук разгледаните теоретични постановки, но и върху критериите за доброто местно самоуправление. Насоката, интензитета и резултатът от вида комуникационно поведение оказват съществено влияние върху разгръщането процесите на децентрализация. Последните не могат да се разглеждат единствено като резултат на един стратегически управленски документ независимо от факта, че той представлява официалната позиция на централната власт относно децентрализацията в България.

В допълнение, местното самоуправление в резултат на по-малкия размер територия, който засяга за разлика от централното и естествения си фокус върху локални проблеми, предлага гъвкави механизми на обществено управление, където мнението на

обикновения гражданин може да бъде взето под внимание. В тази светлина, Людмил Георгиев дава следният аргумент, че понятията "държава", "услуги от централната администрация" и "национална идентификация" звучат абстрактно за разлика от понятните думи "село" или "град", "местни интереси", "местни услуги", и т.н.<sup>8</sup> Според Людмил Георгиев, гражданите имат национална принадлежност, но основната идентификация и усещането за такава на повечето хора се базира върху специфична връзка с особено място, където ние се раждаме, узряваме, работим, създаваме семейства и умираме. Всички тези аспекти на човешкия живот се обслужват главно от органите на местна власт и администрация като комуникационните практики, осъществявани от тях представляват движещата сила на това управление. Тези практики трябва да бъдат разглеждани в светлината на многообразието и разнообразието на институционални взаимодействия, наложени от многопластовата управленска реалност като административните и политически отношения между центъра и периферията представляват важна част от нея, но в никакъв случай не изчерпват обхвата на комуникационното взаимодействие.

Дотук разгледаните течения отнасящи се към процесите на децентрализация, както и тези на организациите и системите, позволяват поставянето на комуникацията на местните власти в контекста на многопластова реалност, част от която са критериите за добро местно самоуправление. Тези критерии обуславят приложно - управленския аспект, оказващ влияние върху формирането на препоръчителен модел на е-комуникационни практики на местните власти.

### 3.1 Предпоставки за добро местно самоуправление

Веднъж добавен качествения критерий *добър* е неизбежно да не навлезем в дебат какво представлява доброто местно самоуправление и какви са желаните стандарти за неговата същност и функциониране. Самият опит да бъде направен такъв модел неминуемо води до увеличаване несъстоятелността на универсално признат модел на такова добро управление. Различни организации, изследователи, правителства и градски управи дефинират доброто управление спрямо техният собствен опит и интереси. Все пак програмата на ООН за човешките селища (UNHSP) прави едно основно разграничение, на чиято база може да бъде зададена нормативна рамка какво представлява доброто местно управление. В основата на последното стои терминът "включващ град" (от англ. *inclusive city*), който се противопоставя на "изключващ град" (от англ. *exclusive city*). Въпреки че тези термини се отнасят най-вече до управлението на високо

---

<sup>8</sup> Georgieva, L., *Reforming Local Government in Bulgaria: Bringing Democracy to the People* Pp.100-125 in *Transitions from Authoritarianism: The role of the bureaucracy*, edited by Randall Baker. Praeger Publishers, 2002

урбанизирани среди, принципите залегнали в тях могат да се отнесат не само към всякакъв размер градове, но и към по-малки населени места.

Противопоставянето на гореспоменатите понятия заедно с измеренията на подотчетността са необходимите предпоставки, на чиято основна стъпват критериите за доброто местно самоуправление и които трябва да бъдат претворени в е-комуникационните практики на местните власти. Въпреки до някъде абстрактната си същност, те подпомагат не само устойчивостта на локалната социално-икономическа среда, но и позволяват формирането на такава култура сред управляващите, която допринася за развитието на разнообразни практически механизми и критерии за доброто местно самоуправление. Преди да бъдат разгледани най-важните критерии необходими за осъществяването на такова управление, ще бъде направен кратък обзор на измеренията на подотчетността, които играят важна роля в тяхното дефиниране.

Разсъждавайки от гледна точка *административното измерение* на подотчетността трябва да се отбележи, че независимо от броя и разнообразието на правителствени институции и програми, които доставят специфични блага и услуги, правителството е неосведомено или пък слабо осведомено за фактическите нужди на местните общности, които обикновено варират от една спрямо друга. Този проблем е характерен, както за големи, така и за малки по-размер държави, където дори и при наличието на развити комуникационни и информационни канали е трудно правителството да бъде информирано за разнообразието от нужди и проблеми на многобройните местни общности. Така, то се затруднява да показва управленска навременна отзивчивост спрямо вариращите местни и постоянно променящи се нужди и искания. В този смисъл, институциите на местната власт са в по-добра позиция да бъдат информирани и да следят за нуждите и желанията на местните общности като периода на адресиране и разрешаване на даден проблем е значително по-къс и ефективен, ако същият проблем се отнесе към институциите на централна власт. По този начин, административната ефективност на задоволяване с навременни и точни услуги расте, и именно по тази причина разнообразни публични отговорности (в т.ч. изграждане на местна инфраструктура, управление на образование и здравеопазване, поддръжка на канализационна система, и т.н.) обикновено се трансферират към управленския обхват на местните власти. С разширяване обхвата на отговорности се увеличава и нуждата от прозрачност и подотчетност на управленските решения изготвяни на местно ниво, която да гарантира ефективността на управленския процес и неговата съгласуваност с нуждите на местната общност.

Ако доразвием тукашният анализ от гледна точка *политическото измерение* на идеята за подотчетността, то това налага изискването институциите на местната власт да бъдат прозрачни, особено когато става въпрос за така наречените политизирани решения, които са

свързани с облагодетелстването на градските елити (Хаке 1997).<sup>9</sup> Основен аргумент е, че именно поради тази причина е крайно наложително институциите на местната власт да бъдат държани подотчетни за това кои групи от общността са в центъра на инициране и провеждане на локалните политики, тъй като най-често пренебрегвани са маргинализираните социални групи като етнически общности, малоимотни хора, самотни хора, инвалиди и т.н. Проблемът с липсата на подотчетност на местните нива на управление е присъщ за страни с неравно разпределение на власт между централното и местното ниво и където местните власти клонят да осигуряват своята подотчетност спрямо централизираното правителство, отколкото спрямо представители на местната общност, въпреки че последните трябва да бъдат приоритет. Този проблем може дори да се задълбочи в страни където местните власти не се избират чрез гласуване от местните общности, които на свой ред нямат нито легален, нито политически средства да държат местната власт подотчетна и отговорна за своите политически решения и където местните институции са бюрократично контролирани от центъра, чрез различни институционални и неформални механизми, като в допълнение близостта на политическите елити на централно и местно ниво изкривява подотчетността ако принадлежат към една политическа група.

Друго измерение на подотчетността е пряко свързано с начина, по който местните общности провеждат икономическите си програми, разходват и преразпределят финансови средства. Местните власти имат различни източници на приходи, включително такси, средства осигурени от локални ресурси и услуги, правителствени субсидии, и т.н., за които трябва да бъдат държани подотчетни. Изискванията към тази подотчетност расте в страни, където значително ниво на фискална децентрализация е достигнато с характерните за това делегиране на права за събиране и разходване на определени данъци, които на свой ред се разходват за различни местни социално - икономически програми. Основният аргумент в тази насока е, че когато съществува власт за събиране и разходване на финансови средства тя винаги е придружена от потенциална заплаха от злоупотреби и корупция. Така, местните власти трябва да бъдат държани подотчетни за това, че набират и разходват средства и за всяка една евентуална злоупотреба с тях. Един от разпространените конкретни управленски механизми, чрез който се осъществява икономическата подотчетност на местните власти е така наречения *бюджет на участието* (от англ. *participatory budget*). Този механизъм се стартира от самите местни власти, които осигуряват широка осведоменост на проекта - бюджета за следваща година, както и позволяват чрез разнообразни комуникационни механизми,

---

<sup>9</sup> Haque, S., *Local Governance in Developing Nations: Reexamining the questions of accountability in Regional Development Dialogue*, vol.18, No2, 1997, pp.iii-xxiii, UN, 1997

включително и електронно базирани такива, представители на местната общност да изразят становища и предложения по неговите параметри.

В допълнение към измеренията на подотчетността, органите на местна власт и администрация трябва да гарантират не само такава за качеството на предоставяните услуги и осъществяваното управление, но също така и за задоволяването на разнообразните нужди на различните социални групи част от локалната общност. Горепосаните три измерения на подотчетността осигуряват демократичността на управлението по места, като полагат основите да така наречената *позволяваща среда* или дори може би *осигуряваща възможности среда*. Последната е гаранция за добро местно самоуправление и неговата демократичност, но това може бъде гарантирано само ако определени общо приети критерии за неговото осъществяване бъдат спазени. Именно, практическото реализиране на критериите за добро местно самоуправление в комуникационните и управленските практики на местни власти са гарант за достигане на позволяваща среда, която да спомогне за социално - икономическото развитие на локалните общности възползвайки се от възможностите предоставяни от динамиката и комплексността на съвременното общество.

### **3.2 Критерии за добро местно самоуправление**

Доброто местно самоуправление се характеризира от гледна точка неговата демократичност, в чиято основа стои активното партньорство и комуникационно взаимодействие между избраните представители на местната общност в местния съвет или парламент, местната администрация (общинска, градска) и непосредствената социална колективност включваща гражданите, различни групи представляващи разностранни интереси идващи от бизнеса, неправителствени организации, културни организации, религиозни и различни етнически общности. Всяка една географски и административно обособена местна общност има за цел да поддържа и/или подобрява качеството на живот в границите на своята територия, но като нейно най-голямо богатство, безспорно, на първо място е нейното население. Сам Агир (2000) посочва значението на доброто управление като средство имащо принос към следните цели: *икономическо развитие, човешко развитие и социална справедливост*<sup>10</sup> повдигайки аргумента, че отсъствието на добро управление е особено пагубно за корективното и интервенционно състояние на процесите на местното публично управление.

В този контекст на мисли, действията на местните власти отнасящи се към опазване на околната среда или целящи намаляване

---

<sup>10</sup> Agere, S., Promoting good governance, Commonwealth Secretariat, London, 2000 UK, Стр.5

нивата на бедност могат да се окажат силно застрашени в отсъствието на адекватно състояние на комуникационните процеси, осъществявани от тях, които да осигурят необходимата степен на прозрачност и подотчетност на планираните и провежданите политически програми. Ако съществува комуникационна пропаст между управляващите и местната гражданска общност, управлението ще бъде съдено от широката публика като непрозрачно, неподотчетно или облагодетелстващо определени групи и техните интереси. Така или се стига до състояние на широко неодобрение или апатия от страна на местната общност към предначертаните политики на развитие или до степен на ниска ефективност на последните. Това е така, защото изпълнението на политиките и получените резултатите не могат да бъдат подкрепени в дългосрочен период, което е необходимо условие за достигане на управленска устойчивост.

Гражданската активност отхвърля, че живота в една общност е пасивен по характер, налагайки идеята, че нейните жители имат едновременно задължението и правото да участват в процеса на вземане на управленски решения. Именно последният процес е в състояние да осигури устойчивото развитие в общността, ако е базиран на това обширно взаимодействие между публичен, частен и граждански сектор и ако основни принципни критерии за добро управление бъдат спазени. Тези критерии са по-скоро индикативни и препоръчителни и могат да бъдат допълвани или изменяни спрямо специфичните особености на всяка една местна общност и проблеми, с които тя трябва да се справя. Долупосочените критерии са базирани върху принципи идващи, както от вече дискутираните теоретични постановки, така и върху препоръки на Програмата за селищата към ООН<sup>11</sup> и имат за цел да бъдат основата на стабилен социален прогрес на местно ниво в съвременното общество:

- **Устойчивост:** този критерий има за цел да осигури балансирано икономическо, социално и екологично чисто развитие. Практическите стъпки, които трябва да бъдат предприети за осигуряването на тази устойчивост включват комуникационно взаимодействие с представители на различните местни общности по интереси в управленския процес. Целта на тези консултации е да се осигури стабилност и съгласуваност на дългосрочните политики на структурите на местната власт, които трябва да бъдат ориентирани към развитие на градската среда като намаляване общият праг на бедност в местната общност, увеличаване зелените зони за отдих и почивка, запазване и развитие културния облик на общността и т.н.
- **Субсидиарност:** този критерий налага развитието на подходяща конституционна рамка на национално ниво, която да позволява делегирането на власт, отговорности и възможности за ресурсна

---

<sup>11</sup> UNHSP, The Global Campaign on Urban Governance, Concept Paper, 2000

мобилизация прехвърлени от централното правителство към нивото на местна власт. Следвайки този принцип, местните власти трябва да съумеят да направят същото на по-ниско ниво, давайки определени правомощия на обособени градски райони или социални актьори, действащи на нейната територия. Тук се проявява последното ниво на процесите на децентрализация, в чиято основа стои взаимодействието между местните власти и различните видове социални актьори представляващи неправителственият и бизнес сектори. Местните власти не трябва да се считат за непосредственото ниво осъществяващо политиките и задачите на местното публично управление, което е в съответствие с аргументите на холистичния подход към децентрализацията, но и като координационно звено използващо възможностите произтичащи от средата си на вкорененост и вероятните ползотворни взаимодействия с нивата на социалната си колективност. Резултатите от това взаимодействие намират израз в реализирането на целите и политиките на местно самоуправление, чрез осъществяване на взаимни проекти с широк кръг от институции и организации.

- **Справедливост:** този критерий има за цел установяването на справедливи принципи свързани с преразпределението на ресурсите в местната общност. Приоритизирането на инфраструктурното развитие трябва да следва такъв модел, който осигурява задоволяването на първостепенните нужди на местната общност, както и гарантира справедливото ценообразуване на услугите предоставяни от местната власт. Също така, този критерий се отнася и до осигуряването на равен достъп на мъже и жени до процеса на вземане на управленски решения в местната общност.
- **Ефективност:** този критерий се отнася към административното управление в местната общност и предоставянето на услуги. Като основна цел може да се разгледа насърчаването на общинските/градските административни звена да намират иновационни средства, като например Интернет базираните решения, за предоставяне на публични блага и услуги и също така да осигурят между-секторно и интегрирано стратегическо планиране и управление. Критерият ефективност е многоцелеви и той трябва да намира отражение в развитието и прилагането на справедливи и предсказуеми регулативни рамки, които насърчават търговията, инвестициите, минимизират транзакционните разходи и улесняват легитимирането на неформални икономически дейности. Също така, ефективността трябва да се отнесе към предоставянето и регулирането на публични услуги, чрез активно партньорство между местните власти, частния и гражданския сектор.

- **Прозрачност, подотчетност и инклузивност:** този сбор от критерии налага организирането на редовни и отворени консултации с различни представители на местната общност по отношение разходване на финансови ресурси и други важни за общността проблеми. Като основен инструмент в тази насока е адаптирането на политика на отворено и широко дискутиране на общинския бюджет, както и приемането на други секторни политики засягащи местната общност. В тази насока, развитието на местни структури осигуряващи корективна и позитивна обратна връзка между местната власт и гражданите е повече от наложителна. Такива са институцията на местния омбудсман, горещи телефонни линии, процедури свързани с лесното обработване на оплаквания и предложения идващи от гражданите.
- **Сигурност:** към този критерии се отнасят планирането и осъществяването на екологични стратегии, повишаване осведомеността на гражданите за потенциални рискове свързани с природни бедствия и формулиране на планове за действие в случай на такива.

В заключение, в основата на задоволяването на всеки един от гореизброените критерии за доброто местно самоуправление стои актуалното състояние на комуникационното взаимодействие, което се предопределя от обхвата, интензитета и резултатите на комуникационните практики, осъществявани от местните власти. Механизмите на взаимодействие, които спомагат за претворяване на посочените критерии в практически достижимо състояние, спомагащо за осъществяване на целите и задачите на местното самоуправление, трябва да бъдат неизменна част от приоритети на местните власти в България.

#### **4. Е-КОМУНИКАЦИОННИ ПРАКТИКИ НА МЕСТНИТЕ ВЛАСТИ**

Всяка дейност, асоциирана с работата на публична администрация има информационен и комуникационен аспект. Поради тази причина може да се очаква, че използването на информация кодирана в електронен вид, както и Интернет базирани комуникационни технологии в сферата на дейност на публичната администрация, ще имат фундаментално въздействие върху начина на нейното функциониране. В последните години в практиката на публичното управление се утвърди понятието електронно управление, което може накратко да се определи, като интензивно използване на информационни и комуникационни технологии в осъществяване функциите на политиката и публичната администрация (Снелън

2005).<sup>12</sup> Електронното управление обхваща процеси случващи се между и вътре в структурите на публичната администрация, както и между тях и бизнес представители, граждани и гражданско общество на различни нива – местно, регионално, национално и международно.

Конкретните проявления, с които електронното управление се асоциира представляват услуги и дейности, които структурите на публичната администрация извършват чрез оползотворяването на информационни и комуникационни технологии в Интернет пространството. Например, различните електронно предоставяни услуги, електронното гласуване или електронното участие са конкретни примери за това как публичното управление и публичната администрация се стремят от една страна да улеснят процесите на предоставяне и използване на различни административни услуги и от друга, да се доближат по-близо до консуматорите на такива, а именно граждани, фирми, неправителствени организации и т.н. Въпреки, че западната литература разграничава понятията електронно управление, електронно правителство и електронна демокрация, за целите на сегашното изследване ще използваме еkleктичен подход, който интегрира понятия от трите течения за формирането на модели на местно е-управление.

Доналд Кетъл<sup>13</sup> (2003) прави много добро разграничение между правителство и управление. За него правителството е институционална супер - структура или система, която обществото използва за да трансформира политиката в конкретни решения и действия базирани на нормативни разпоредби, докато управлението е резултатът от взаимодействие на правителство, публична администрация и граждани чрез механизми като политически процес, дизайн и развитие на публични политики и програми, както и предоставянето на услуги. На базата на подобно разграничение, Томас Райли<sup>14</sup> (стр.6) показва разликите между правителство и управление, както и между е-правителство и е-управление.

*Таблица 1: разлики между правителство (е-правителство) и управление(е-управление)*

<b>Правителство</b>	<b>Управление</b>
Суперструктура	Функционалност

<sup>12</sup> Snellen, I., E-government: a challenge for public management Pp.398-420 in 'The Oxford handbook of public management', edited by Ferlie, Lynn & Pollitt, Oxford University Press, New York, 2005

<sup>13</sup> Kettl, D., the Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America, the John Hopkins University Press, 2002

<sup>14</sup> Riley, T., E-government vs. E-governance: examining the differences in a changing public sector climate, International tracking survey report, Commonwealth Centre for E-Governance, 2003

Решения	Процеси
Правила	Цели
Роли	Представяне
Приложение	Координация
Производителност	Резултат
Е-правителство	Е-управление
Електронно предоставяне на услуги	Електронно консултиране
Електронен работен поток	Електронно контролиране
Електронно гласуване	Електронно ангажиране
Електронна продуктивност	Мрежово обществено насочване

Тези характеристики се транслират и в местното самоуправление като по долу предложеният е-комуникационен модел или платформа интегрира белези принадлежащи, както към е-правителството, така и към е-управлението. Според Снелън (2005), основни ползи, които информационните и комуникационни технологии имат върху работния поток и продуктивността в работата на публичната администрация са *„техническа координация и синхронизация на процесите, съхраняването и извикването на информация използвана в тези процеси, автоматизирана поддръжка на управлението на частни случаи (клиенти), както и генерирането на управленска или статистическа информация“*(стр.403).<sup>15</sup>

Всяка една община се ръководи от органите на местна власт и се подпомага от администрация като оползотворяването на информационните и комуникационни технологии спомага за изнасяне на специфична информация в Интернет страниците на общините. Например, характеристиките услуги, работен поток, електронна продуктивност ще се транслират като видове услуги предоставяни от общината чрез нейната Интернет страница, както и ще бъде обявена информация относно документи, решения, политики, програми, проекти и т.н., които се осъществяват от органите на местната власт или пък са във състояние на планиране и подготовка.

Разбира се, максималното оползотворяване капацитета и потенциала на електронните и информационни технологии би страдал, ако принципи на доброто управление като прозрачност, подотчетност и гражданско участие в процесите на вземане на решения и изготвяне

<sup>15</sup> Snellen, I., E-government: a challenge for public management Pp.398-420 in 'The Oxford handbook of public management', edited by Ferlie, Lynn & Pollitt, Oxford University Press, New York, 2005

на политики не се претворяват в предложеният модел на е-комуникационни практики. Интегрирането на тези принципи в местното е-управление могат да се осигурят чрез механизми като използването на електронни проучвания, които да се попълват от граждани или организации посещаващи интернет страниците на общините, модерирани електронни форуми по различни проблеми на конкретната община, използване на електронно базирано петиции и допитвания за определяне настроеността и желанията на гражданите, както и Интернет излъчването на сесиите на общинските съвети, такива на постоянните и времеви комисии, кметски оперативки и т.н. Всички тези механизми, подпомагат комуникационно взаимодействие между органите на местна власт и граждани, бизнес и неправителствени организации и целят поставянето на управляваните в центъра на местно самоуправление, но в среда на електронно взаимодействие, която има потенциала да доближи по-голям брой хора и техните мнения, идеи и виждания до тези, които изработват и вземат управленските решения засягащи живота в общността. В допълнение, тези механизми подпомагат разгръщането на комплексните процеси на децентрализация, повишавайки нивото на интегрираност в местните общности и подпомагайки изграждането на осигуряваща възможности местна управленска среда.

#### **4.1 Модел на е-комуникационни практики на местните власти**

Все още местните власти и подпомагащите ги администрации не считат официалните общински Интернет страници за подходящо пространство, където да комуникират своите средносрочни управленски цели изразени, чрез официално формулирани организационни мисии. Например, Интернет страниците на общините Бобов дол, Вълчедръм, Ракитово, Търговище, Тервел и Добрич са обявили своите мисии, докато официалните страници на други големи общини като Варна, Пловдив, София, Стара Загора и т.н. не съдържат такава информация. Независимо, че такива се разписват във всяка една стратегия за общинско развитие, изглежда, че политическата турбулентност, изразена в честата смяна на органите на местна власт, оказва негативно влияние върху ангажирането на властта със средносрочни и дългосрочни планове за комплексно социално - икономическо развитие и ясното им заявяване пред местните общности. Въпреки, че политическата нестабилност е причина единствено краткосрочни цели да бъдат преследвани, все пак наличието на ясно дефинирани и комуникирани общински мисии, стратегии за развитие, ресорно насочени планове и програми би осигурило възможност на местните общности да осъществяват информирана позитивна и корективна обратна връзка с органите на местна власт. По този начин се гарантира, че последните могат да

бъдат относително стабилни в последователността на своите управленски действия, канализирайки своите усилия и ресурси в посока осигуряваща достигането на средносрочни цели съобразени с такива документи, които биха подобрили социално - икономическото състояние и устойчивостта на развитие на местните общности.

Интернет страниците на българските общини показват сериозни различия и по-отношение информацията и механизмите на взаимодействие, които осигуряват, независимо от факта, че състоянието на е-комуникационните практики оказва силно влияние върху задоволяване критериите за добро местно самоуправление и затвърждаване процесите на децентрализация. Например, общините Добрич и Бургас имат много добре развити Интернет страници, които не само предоставят широк набор от информация, но и осигуряват необходимите механизми за осъществяване на взаимодействие с местното население. За разлика от тях общини като Сунгурларе, Сатовча, Вълчедръм и други по-малки по население такива притежават Интернет страници, които почти не осигуряват информация относно дейностите на местните власти и администрация, нито пък дават възможност на местно население на осъществява взаимодействие с тях. Разбира се, такива малки общини не могат бързо и ефективно да създадат съвременни Интернет страници, в които са заложили всички механизми на транзакции и взаимодействие, но все пак, ако те покрият критериите по осите включени в по долу предложеният препоръчителен модел на основна е-комуникационна платформа ще засилят значително, не само функционалността на своите Интернет страници, но също така ще допринесат за подобряване прозрачността, подотчетността и инклузивността в процесите на местно самоуправление. В допълнение, последните наистина ще придобият характеристики отговарящи на съвременните тенденции в децентрализацията и особено тези свързани с холистичния подход, подпомагайки процесите на местно публично управление да станат по-близки, разбираеми и приемани от местните общности.

Практическите стъпки, които трябва да бъдат предприети за осигуряването на тази устойчивост включват не само програмното изпълнение на и съгласуването между различни управленски политики, но и изискват комуникационно взаимодействие с представители на местните общности по интереси в управленския процес. Но без предоставена и ясно комуникирана информация относно съдържанието и управленската обосновка не само относно стратегическите документи, но и такава засягаща изпълнението на конкретни задачи по задоволяването на краткосрочни, средносрочни и дългосрочни цели, надали местната общност представена от гражданите и техните сдружения, както и организации би служила като естествен коректив на публично - управленските процеси извършвани от местните власти.

**Първата ос** на е-комуникационната платформа започва с изискването всяка една Интернет страница да съдържа следните компоненти от информация засягаща комплексното социално - икономическо местно развитие:

- съдържанието на най-важните закони касаещи процесите на местно самоуправление в България.

- интегриран маркетингов/ социално - икономически профил на общината;

- ресорни стратегии, планове за икономическо развитие и специфични програми организирани в отделна директория на Интернет страницата, която може да бъде наименувана "Стратегии, програми и планове". Препоръчително е като отделни връзки към тези документи да бъде включена и информация съдържаща конкретните стъпки предприети от местните власти за задоволяване на целите заложи в тях;

- стратегии, програми, планове и програми намиращи се в процес на изработка и предварителна оценка. В допълнение, към този сегмент информация трябва да бъде отправена и поканена към непосредствената социална колективност да изпраща своите обосновани мнения, препоръки и предложения. Това трябва да бъде подкрепено и с конкретни механизми на електронно взаимодействие, които да придружават тази покана;

- бюджет, придружен с информация за текущото му изпълнение след първото шестмесечие, с отчет за неговото изпълнение в края на годината, както и от наредбата определяща съставянето, изпълнението и неговото отчитане. В допълнение, препоръчително е да се организира специално посветена отворена дискусия или серия от такива (електронно базирана и физически такива), на които представители на местната общност да осъществяват функциите корективна/ позитивна обратни връзки;

- информация относно проекти, които са в процес на реализация и такива, които са в процес на подготовка и предварителна оценка. Отчетите на приключилите проекти също е препоръчително да присъстват на Интернет страниците на общините;

- програма за капиталовите разходи на общината придружена с отчет за изпълнението на предходната;

- информация относно предстоящи търгове, конкурси и обществени поръчки, както и на архив на сключените договори по тях.

В допълнение към тази първа ос и независимо от факта, че ние не можем да установим, чрез методите на изследване използвани в настоящия труд, до каква степен местните общности успяват да упражняват позитивна и корективна обратни връзки с общинските съвети, когато местните бюджети се изготвят и гласуват, самият факт, че по-малко от половината от изследваните общини информират своето население за параметрите на текущите си бюджети, буди

сериозна загриженост. Местните бюджети са основен финансов инструмент в местното самоуправление и ние смятаме, че не само всички общини трябва да осигуряват детайлна информация на своите Интернет страници, но и да осигурят информация за проектобюджетите си известен период преди тяхното гласуване. Това, заедно с практиката да се информира населението за проекто - политики и програми, ще допринесе за подобряване, както качеството на самото социално - икономическо управление на общините, така и ще заздравя ползотворните връзки на взаимодействие и близост между управляващи и управлявани в унисон с критериите за добро местно самоуправление.

**Втората ос** засяга информация за кметския екип и общинската администрация. Прозрачността и подотчетността касаеща действията на администрацията, както и нейната организация изискват следните компоненти от информация да бъдат налични:

- функциите на кмета на общината, както и на кметовете на кметства. Информация включваща приемните дни, телефони и емайл на кметовете и зам.кметовете;
- съдържанието на заповедите на кмета касаещи управлението в местните общности;
- програмата за управление на кмета, както и годишните отчети;
- устройствен правилник за дейността за общинската администрация;
- структура на общинската администрация и организацията и по дирекции и отдели придружена с имената на хората заемащи съответните длъжности, както и служебните им телефонни номера и служебни емайл адреси;
- етичен кодекс на поведение и вътрешни правила засягащи различни вътрешно - организационни процеси;

**Третата ос** е свързана с предоставянето на информация за общинските съвети, комисии и техните действия, като включените компоненти отново са свързани с повишаване общата степен на прозрачност и подотчетност в местното самоуправление:

- състава на общинския съвет придружен със служебните телефонни номера и емайл адреси на неговите членове;
- контактната информация с председателя на общинския съвет и неговата канцелария;
- състава на постоянните комисии придружен със съдържанието на протоколите приемани на заседанията на комисиите, както и график с планираните заседания;
- правилника за организацията и дейността на общинския съвет;
- съдържанието на наредби, правилници и решения приети на заседанията на общинския съвет, както и проекти на такива за да може да бъде осъществена позитивна или корективна обратна връзка с гражданите и техните организации;
- съдържанието на дневния ред на следващото заседание.

**Четвъртата ос** е свързана с интегрирането на предоставяните от общинските администрации услуги и комуникиране на информация за

тяхното ползване в Интернет страниците на общините. Приоритизирането на тази ос е свързана с ефективността на административното управление в местната общност и съдържа следните елементи:

- списък с всички видове услуги предоставяни и извършвани от общинските администрации и общински предприятия.

- детайлна информация включваща условията и изискванията за ползване на съответната услуга, включваща и последователността на административните стъпки необходими за придобиване на съответните документи. Желателно е да се включи и ценови списък.

- ако съответната община намира технически затруднения при качване съдържанието на всички форми и образци необходими за попълване от гражданите и фирмите, то тогава може да се ограничи с посочване от кои гишета, стаи и офиси тези форми могат да се набавят.

- информация относно същността на достъпа до обществена информация, както и служебните контакти на отговорните служители за работа с клиенти по Закона за достъпа до обществена информация.

**Пета ос** засяга извършването на е-услуги, които не изискват универсален електронен подпис. Те са следните:

- Заявлението за достъп до обществена информация да се качи на Интернет страницата на общината с възможност да бъде сваляно на твърдия диск на компютъра или друго средство за електронно запаметяване;

- онлайн справка за заведен документ в деловодството на общината. Разбира се, това изисква специализирана електронна система за управление на документооборота, но все пак такива съществуват на Интернет страниците на други общини така, че техният опит може да бъде използван. Комуникацията осъществявана по линия на междуобщинското сътрудничество може да бъде прекрасно използвана за осъществяването на такъв тип услуга;

- онлайн форма за запазване на час в приемните дни на администрацията и членовете на общинския съвет;

- възможност да се преглежда съдържанието на различните публични регистри.

**Последната ос** засяга механизмите за взаимодействие между местните власти, администрацията и гражданите и техните сдружения по интереси:

- електронно базирана форма за изпращане на жалби относно проблеми при взаимодействие на гражданите с общинската администрация, предложения, както и такава засягаща сигнали за евентуални корупционни практики. Желателно е към всички документи качени на Интернет страницата и които са в процес на разработка и оценка да е добавена връзката към тази електронна форма;

- правила за взаимодействие и финансиране на проекти и инициативи идващи от гражданското общество. Ако съответните общини нямат такива е препоръчително отново да използват добрия

опит на други общини, които са дефинирали механизмите за формализирането на такова сътрудничество;

- форум пространство с възможност за регистриране на профил включващ имената на потребителя, статистика за броя на неговите изказвания по тематични групи, както и архив съдържащ изказаните мнения. В допълнение, форумът трябва да бъде допълнен и от наличието на модерирани дискуссионни групи за действащи или проекти - стратегии, програми, планове, политики и решения на общината. Тук е мястото, където гражданите и техните мнения биха имали непосредствен ефект върху включване тяхното участие в процесите на местно публично управление. За да бъде успешно реализирана такава платформа, ние препоръчваме да бъдат създадена и вътрешно - организационно формализирана позиция, чрез която служител или специално назначен за това човек да се грижи за модериранието на форума и неговите групи. В допълнение, ние препоръчваме на ясно дефинирани становища и позиции да бъде отговаряно от съответните лица, които са пряко отговорни по дискутираните тематика;

- наличие на електронно базирани анкети, чрез които се събира информация за настроеността и желанията на гражданите по различни въпроси и проблеми, както и се проучва тяхното мнение относно решения, които ще бъдат обект на гласуване от общинския съвет. Информация за последните е препоръчително да се обявява минимум две седмици преди гласуването, като тя трябва да съдържа основните аргументи, стоящи зад това решение. В допълнение, към тази анкета трябва да се постави и препратка водеща към модериранието дискуссионни форуми, както и към е-формата с предложения и мнения на гражданите;

Гражданите, техните сдружения, както и неправителствените организации могат да бъдат ефективен партньор на местните власти, ако има ясно формулирана рамка уреждаща условията на взаимодействие помежду им, чиито параметри са обявени на самите Интернет страници. Самият факт, че едва три общини в България имат приети правила за взаимодействие и финансиране на проекти и инициативи, идващи от гражданския сектор, показва липсата на изграден комуникационен мост между органите на местна власт и представители на непосредствената им социална колективност. Обявяването на такива условия или дори самото споменаване на реда, чрез който неправителствените организации и гражданските сдружения могат формално да комуникират своите идеи и искания гарантира осигуряването на висока степен на пропускливост на организационните граници на местните власти и подпомагащите ги администрации. Формализирането и обявяването на такива правила подпомага и процесите на корективна и позитивна обратна връзка, чиято основна идея е да осигурява така нужната информация за непосредствените нужди и проблеми на гражданите идваща от самите тях. Независимо, че на територията на общините могат да съществуват неправителствени организации имащи добри идеи, желание и

социален капитал, впрягането на тези ресурси за постигане на конкретни резултати в полза на местните общности ще остане изключително затруднено, ако местните власти в България не обърнат сериозно внимание на този дефицит.

Също така, слабо разпространеното наличие на работещи електронно базирани форуми на Интернет страниците на общините придружени с модерирани дискуссионни групи, засягащи различните ресори на местното самоуправление, е сериозен дефицит, който местните власти трябва да адресират. Приоритизирането на такъв курс на взаимодействие между граждани и общински управи е гаранция, че комуникацията вътре в непосредственото ниво на социална колективност е подсигурено. Такива форуми играят ролята на комуникационна инфраструктура, която предоставя възможност от една страна, гражданите да запознават местните власти със своите проблеми и нужди, а от друга е начин самите власти да се доближат още по-близко до гражданите и техните виждания за управленските процеси на местно ниво. Дори и да съществуват такива примери в някои общини в България, ние не срещнахме нито една, която активно да подканва гражданите да се възползват от възможностите, които е-форумите предоставят в качеството им на платформа за широк социален диалог с местната общност.

## **5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Електронно базираните комуникационни практики на местните власти са неизменна част от управлението на местните общности и до голяма степен отразяват приоритетите в управлението на общините в България. Местното самоуправление представлява важна част от общественото управление обхващайки механизми, процеси и институции, чрез които гражданите и различните обществени групи изразяват своите интереси, упражняват своите права, поемат своите отговорности и посредничат при разрешаването на идейни различия засягащи различни аспекти на обществения живот на местно ниво. Комуникационните практики на местните власти осъществявани чрез официалните Интернет страници на общините са позиционирани в контекста на динамиката и комплексността на съвременното, което предопределя високата степен на възможности и разнообразни нужди, откриващи се пред тях в процеса на осъществяване на техните функции и ефективното посрещане на конституираните им отговорности.

Децентрализацията не трябва да се разглежда единствено като процес на прехвърляне на правомощия, отговорности и ресурси от централната власт към поднационалното ниво на управление в една държава. До голяма степен, тя представлява процес, който се разгръща едновременно върху различни управленски плоскости, като може би една от най-важните за осигуряване устойчивостта и прозрачността в управлението на местните общности е гарантирането

на такъв вид местно управление, който гарантира участието на местните общности в правенето и провеждането на локалните публични политики. Същността и актуалното състояние на комуникационните практики на местните власти са пряко продиктувани от вида децентрализация в конкретната държава на анализ, но и до голяма степен обуславят и същността на публичното управление, налагано от тях. Именно децентрализацията дава възможност местните общности разглеждани като сбор от управлявани и управляващи да действат като социални предприемачи, които взаимодействат, както вътре в обособената територия на местно самоуправление, така и извън нея с цел постигане предначертаните управленски политики, както и разрешаването на неотложните социални проблеми.

Състоянието на комуникационните практики на местните власти предопределят процесите на децентрализация не само от гледна точка плоскостта на формални отношения между центъра и периферията в една държава. В следствие на това, полето на анализ трябва да бъде разширено до степен, която включва всички социални актьори имащи отношение към процесите на местно самоуправление в България. Затова, независимо дали социално-икономическите и политически решения са изготвени на базата на конструктивен консенсус между представителите на местната власт и гражданите и техните сдружения или не, независимо дали местните власти осъществяват коопериране с други институционални актьори или не, всичко това е плод на наличието или отсъствието на определено комуникационно поведение.

Това поведение формира и определен тип състояние на е-комуникационните практики, осъществявани чрез официалните Интернет страници на общините, чиято същност се поддава на обуславянето и в препоръчителен модел, който стъпва не само върху дотук разгледаните теоретични постановки свързани с различните видове и измерения на децентрализацията, но и върху критериите за доброто местно самоуправление. Насоката, интензитета и резултатът от вида комуникационно поведение оказват съществено влияние върху разгръщането процесите на децентрализация и задоволяване на тези критерии. Според последните, комуникационното взаимодействие не трябва да се счита единствено като средство за поддържане на стандарт на близост между управлявани и управляващи, но също така е основа за идентифициране на променящи се и нововъзникващи нужди и проблеми, както и начин да бъдат оползотворени нови възможности откриващи се пред членовете на обществата.

## ЛИТЕРАТУРА

- Бузов, Н., Местно самоуправление и бюджетна автономия на общините, Люрен, София, 1992
- Георгиев, Л., Децентрализацията – разбрана и правена в сп. Публична Администрация, книжка 2, София, 2008
- Канев, Д., Мениджмънт и комуникации в политиката, Фондация "Фридрих Елберт", София, 2006
- Кюранов, Ч., Делиев, И., Пенев, П., Проблеми на децентрализацията в местното самоуправление в Република България, Фондация "Фридрих Елберт", София, 2002
- ФРМС, Местната власт и младите хора или защо да участваме в местното самоуправление, ФРМС, София, 1998
- ФРМС, Изграждане на визия и стратегическо планиране в общността, ФРМС, София, 2000
- Холмс, Д., Стратегии за електронно правителство, София, 2002
- Agere, S., Promoting good governance. Commonwealth Secretariat. London, 2000
- Dijk, J. The Network Society: Social Aspects of New Media, SAGE, London, 1999
- Farace, R., Monge, P., Russel, H., Communicating and organizing, Addison-Wesley Publishing Company, USA, 1997
- Georgieva, L., Reforming local government in Bulgaria: bringing democracy to the people Pp.100-125 in Transitions from Authoritarianism: The role of the bureaucracy, edited by Randall Baker. Praeger Publishers, 2002
- Kettl, D., The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America, the John Hopkins University Press, 2002
- Kimball, J., The Transfer of Power: Decentralization in Central and Eastern Europe, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest
- Rodnigelli, D., Government Decentralization in Comparative Perspective: Developing Countries in International Review of Administrative Science, 47(2), 1982
- Riley, T., E-government vs. E-governance: examining the differences in a changing public sector climate, International tracking survey report, Commonwealth Centre for E-Governance, 2003
- Snellen, I., E-government: a challenge for public management in The Oxford handbook of public management, edited by Ferlie, Lynn & Pollitt, Oxford University Press, New York, 2005
- UNHSP, The Global Campaign on Urban Governance, Concept Paper, 2000
- UNDP, Decentralization: a sampling of definitions - Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance, UNDP, 1999
- UNDP, The UNDP role in decentralization and local-governance, UNDP, 2000
- Waldo, D., The Administrative State, Holmes & Meier Publishers, New York, 1984