



Гласът на общините

Практическо помагало за представителство
и защита интересите на общините

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

СОФИЯ 2003

A 03 - 00360



Съдържание

I раздел

Основни елементи на процеса на защита и застъпничество на интересите	5
1. Предпоставки за успеха на застъпническата кампания	6
2. Подготовка на кампанията	7
3. Провеждане на застъпническата кампания	11
4. Оценка на резултатите от кампанията	18

II раздел

Как да водим успешни преговори?	20
1. Седемте елемента на преговорите	21
2. Седемте принципа за водене на преговори	21
3. Преки преговори	23
3.1. Подготовка на срещата	23
а.) План за действие - и детайлите са важни	27
б.) Още нещо за разпределението на ролите	28
в.) Няколко думи за облеклото	29
3.2. Срещата	30
а.) Общуващето	30
б.) Как да бъдем убедителни при преговорите	32
в.) Критерии за легитимност	34
3.3. След преговорите	35
а.) Положителен резултат от преговорите	35
б.) Отрицателен резултат - възможности за действия	37

III раздел

Преговорите на общините	38
1. С кого преговарят общините - петте преговорни ситуации	38
2. Определяне на проблема и отстояване на позицията на конкретната община (общото и различното, което се случва на другите)	38
3. Използване на механизмите на общественото допитване като аргумент при преговорите	39
4. Медиите - партньор при лобирането	40
а.) Анализ на ситуацията	40
б.) План за действие	41
в.) Избор на форми за работа с медиите	42

IV раздел

Преговорите на асоциациите на местните власти	43
1. Опиты на НСОРБ	43
а.) Писани и неписани правила на НСОРБ	43
б.) Процедурни правила за формиране на обща позиция на НСОРБ по проекти на нормативни актове	47
2. Добри практики	48
а.) Механизмите на НСОРБ за водене на диалог	48
б.) Преговорите с Министерство на финансите	53
3. Какво можем да научим от другите - практики на ЕС и на страни-кандидатки	57
а.) Представителството и защитата на интересите на общините - основна задача на националните асоциации на местните власти (НАМВ)	57
б.) Лобирането пред Европейските институции - предизвикателство пред местните и регионални власти	63
в.) Опитът на Асоциацията на холандските общини в лобирането и защита на интересите на нейните членове в процеса по приемане на държавния бюджет	65
г.) Опитът на Националната асоциация на местните власти в Дания по защита на общите интереси на членовете при приемане на ново законодателство	69
д.) Финансовите преговорите в Латвия	72

Приложения

.....	74
-------	----

Content of the Guide "The Voice of Municipalities"

To advocate for your interests and the interests of those with similar strivings is a permanent process, not a single act

I chapter

Basic elements of the advocacy process	5
I. Preconditions for successful advocacy campaign	6
II. Preparation of the campaign	11
III. Advocacy campaigning	18
IV. Evaluation of the campaign results	20

II chapter

How to conduct negotiations successfully?	20
I. The seven components of negotiations	21
II. The seven principles of negotiating	21
III. Direct negotiations	23
1. Preparation for the meeting	23
2. Action plan - details are also important	27
3. More about the division of roles	28
4. Something on what to wear	29
5. The meeting	30
5.1. The communication	30
5.2. How to be convincing when negotiating	32
5.3. Legitimacy criteria	34
6. After the negotiations	35
6.1. Positive result of the negotiations	35
6.2 Negative result - action opportunities	37

III chapter

Negotiations conducted by municipalities	38
I. With whom municipalities negotiate	38
II. Defining the problem and defending the position of a particular municipality (the common and the different)	38
III. Using the mechanisms of public opinion surveys as an argument in the negotiations	39
IV. The media - partner in lobbying	40
4.1 Situation analysis	40
4.2 Action planning	41
4.3 Selection of forms of working with the media	42

IV chapter

Negotiations of the associations of local authorities	43
I. The experience of the National Association of Municipalities in the Republic of Bulgaria	43
а.) Written and non-written rules of NAMRB	43
б.) Procedural rules for forming a common position of NAMRB on draft legislative acts	47
2. Best practices	48
а.) NAMRB's mechanisms for conducting dialogue	48
б.) Negotiating with the Ministry of Finance	53
II. What could be learnt from others - practices of EU member and candidate countries	57
а.) Representation and advocacy for the interest of municipalities - a major task of the national associations of local authorities	57
б.) Lobbying before the European institutions - challenge before local and regional authorities	63
с.) The experience of the Association of the Netherlands Municipalities in lobbying and advocacy for the interests of its members in the process of state budget adoption	65
д.) The experience of the National Association of Local Authorities in Denmark in advocating for the common interests of its members when new legislation is introduced	69
е.) Financial negotiations in Latvia	72

V chapter

Appendices	74
-------------------------	-----------

Уважаеми читатели,

За нас е изключително удоволствие да Ви представим новото издание на НСОРБ - "Гласът на общините". То е финален резултат от едногодишната работа по проект, реализиран от НСОРБ и финансиран от Фондация "Орифрикс Еберт", Регионално бюро София.

Наръчникът е изготвен въз основа на опита на Национално сдружение на общините през шестте години на успешни и загубени преговори и битки, които то води в полза на свите членове.

Изданието е уникатно, защото в него за първи път се прави опит да бъдат обвързани общия процес на лобиране със специфичната дейност за работа в полза на обществения интерес. "Гласът на общините" е полезен и от гледна точка това, че умело съчетава теориите и идеите за лобизъм с конкретни примери от практика и съвети за всеки един от етапите на развитие на преговорите.

Това успешно обвързване на теорията с практиката стана възможно благодарение на проведените два семинара по защита на интересите, които позволяха да изкръстализират реалните нужди на общинските представители в тази посока, както и благодарение на практическите съвети на експертите от общините, които участваха в написването на наръчника.

Основна цел при съставянето на изданието беше разширяването на опита при представителство и защита на интересите на общините в различните смесени междуведомствени консултивативни и управителски от една страна и подобряване уменията за аргументирано водене на преговори и гъвкаво реагиране според хода на дискусията и обсъжданите проблеми, от друга. Стремежът на всички автори бе да се разработи своеобразна "технология на успеха" на преговорите и на диалога, който общините водят на различните нива на своята многообразна дейност.

Наръчникът с насочен към представителите на НСОРБ, към общинските служители, които пряко лобират за интересите на своите общини и за всички, които под една или друга форма защитават обществения интерес.

Подобно издание трудно би могло да покрие всички преговорни ситуации, както и да даде отговор на всички въпроси, които могат да възникнат в процеса на преговори. "Гласът на общините" е само едно началото на разговора по тази тема, който може да бъде продължен и задълбочен при интерес от страна на читателите му. Ще бъдем благодарни, ако получим Вашите отзиви по наръчника.

Изданието е подгответо от авторски екип в състав: Анелия Атанасова - Инициатива "Местно самоуправление" (ИМС), Гинка Чавдарова - Национално сдружение на общините в Република България (НСОРБ), Йордан Сираков - ИМС, Людмила Георгиева - Фондация "Обща кауза", Мария Куманова - НСОРБ, РОСица Георгиева - НСОРБ, Румен Пенков - заместник кмет, община Червен бряг. Наставителят наръчника бе написан и благодарение на опита, разширено и активизирана помощ от общините - Анн Панова - специалист "Връзки с обществеността" - Петрич, Екатерина Милиславова - началник на кабинета на кмета - Търговище, Елка Неделчева - специалист "Връзки с обществеността - Разград", д-р Илия Михайлов - ръководител на общинския пресцентър - Горна Оряховица, Кина Дикова - заместник кмет - Разград, Нина Даракчиева - прессекретар - Ямбол, Сергей Вачев - председател на Общински съвет - Лесичово.

Авторите изразяват благодарност на Американската агенция за международно развитие, на Инициатива Местно самоуправление, на Националната асоциация на местните власти в Дания, на Асоциацията на холандските общини за дълготрайното и полезно партньорство и подкрепа в изграждане на капацитета на НСОРБ за водене на диалог и преговори.

При подготовката на наръчника са ползвани публикациите: "Как да стигнем до заключителното Да" - Роджър Фильтър и Уилям Юри, "Организация и провеждане на посещенията" - Константина Костова; "Добрият имидж - залог за успеха" - Институт по публична администрация и европейска интеграция; "Обществените допитвания - предпоставка за административната реформа" - Доклад №25 на SIGMA; Доклад на LOGON за 2002 г.

**Да представляваш себе си
и интересите на всички като теб
е постоянен процес,
а не случайно явление**

I раздел

ОСНОВНИ ЕЛЕМЕНТИ НА ПРОЦЕСА НА ЗАСТЪПНИЧЕСТВО

Какво представлява заинтересованата група или лобито?

Това е организация от доброволно включили се хора, които обединени от обща цел се опитват да влияят върху политическите институции. Цел на всяка подобна група е чрез външен натиск да предизвика определена вътрешно-парламентарна инициатива за промяна на съществуващото законодателство, за приемане или отхвърляне на конкретно решение на изпълнителната власт.

Заинтересованите групи дефинират проблема, поставят го на внимание на управляващите и изискват от тях адекватно политическо решение.

Групите за натиск представляват ефективен механизъм за включване на гражданите в политическия процес. Предлагайки програма за действие, те въвличат непосредствено членовете на организацията и гражданите в процеса на формулиране, обсъждане и приемане на политически решения, които биха могли да определят тяхното бъдеще. Така гражданите получават реален шанс да направят нещо по въпрос, който ги засяга силно.

Групите образуват членовете на организацията за същността на проблема и възможностите за неговото решение. Те стимулират членовете на лобито и потенциалните му поддръжници към активни действия в подкрепа на каузата. Гражданите могат да участват в процеса на вземане на решение само, ако са добре информирани и ако се включат непосредствено в усилията за постигане на желаната промяна.

Заинтересованите групи са и основен комуникационен канал, чрез който управляващите могат да се информират за настроенията и желанията на гражданите, а гражданите могат да се осведомят за действията и намеренията на управляващите.

1. Предпоставки за успеха на застъпническата кампания

Кои са онези необходими дейности, които вашата организация трябва да извърши, за да подгответи успеха на кампаниите за оказване на влияние?

• Проверете, анализирайте и подгответе разработки и управленски алтернативи. Социологическите агенции, университетите, научните институти и организации са неизчерпаем източник на актуална информация, от която се нуждате. Установяването на отношения на трайно сътрудничество с тях би било изключително полезно за успешната реализация на вашите цели.

• Запознайте членовете на организацията със спецификата на законодателната и изпълнителна власт. Разясните процедурите, правилата и особеностите на процеса на вземане на решения, посочете най-подходящите фази за оказване на влияние върху този процес. Разпространете Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, на Министерски съвет, ако е необходимо — правилниците на различните парламентарни комисии, министерства, държавни агенции.

• Подгответе и изпратете до членовете на асоциацията кратък справочник, съдържащ списък на парламентарните комисии и техните членове. Представете сайтовете на Министерски съвет, на Народното събрание, на различните агенции, свързани с работата на НСОРБ.

ВАЖНО! Придружете списъка с обяснение за характера на полезната информация, която те съдържат и как конкретно тази информация би могла да помогне на вашите членове. Подгответе и изпратете списък на приемните на народните представители за всеки избирателен район и за всяка политическа сила, представена в парламента.

• Организирайте обучение върху техниките на застъпничеството за всички членове на вашата организация. Разбирането на смисъла и философията на лобизма, овладяването на знания и умения за стратегиите на застъпничеството са необходима предпоставка за успеха на всяка застъпническа кампания.

ВАЖНО! Невърно е съвещането, че един или няколко представители на организацията, упълномощени да общуват с народни представители и с отделни министерства, могат да се справят със сложността на кампаниите.

• Разяснете на вашите членове коя информация е публична, как могат да я получат, какви са правните процедури, ако тази информация им бъде отказана.

• Споделяйте информациите, с която разполагате с всички членове на организацията.

2. Подготовка на кампанията

2.1 Предварителни стъпки

• Анализирайте и обсъдете проблема, чието разрешаване ще бъде обект на застъпническата кампания. Формулирайте, ако това е необходимо аконодателно предложение, целящо желаната промяна. Всяко непредизнено изработено предложение ще подрони авторитета на организацията и доверието на народните представители към нея.

ВАЖНО! Всеки действащ закон може да бъде усъвършенстван, променян или допълняван, но шансовете за успех на застъпническата кампания нарастват значително, ако промяната е наложителна, ако лобират за предложения, чието приемане се е превърнало в останата потребност за общността или ако предварителните анализи показват, че ще успеете да мобилизирате широка обществена подкрепа, надхвърляща рамките на вашата организация.

• Анализирайте нормативната база. Проверете внимателно дали вашето предложение не противоречи на Конституцията и на принципите на действащото законодателство.

ВАЖНО! Добре би било, ако направеното предложение не изисква едновременно да бъдат променени и други закони — това определено би затруднило кампанията и намалило шансовете за успех. Най-успешни са кампаниите, целията допълнение на действащ закон или промяна в конкретен член или алияна.

• Разработете алтернативни варианти на предложението в рамките на допустимия за вас компромис. Определете и възможните последствия и ефекта от всеки един вариант.

• Намерете подкрепа първо сред собствените си членове и другите сходни регионални асоциации на местната власт. Уверете се предварително, че необходимостта от промяна се споделя от членовете на организацията и че те са готови активно да подкрепят кампанията.

• Подгответе експертизи и изследвания (ако са необходими, направете ги), систематизирайте убедителни аргументи в подкрепа на пред-

ложението. Използвайте данни от статистиката и от различни проучвания.

ВАЖНО! Приведете данните в числови съотношения, които „говорят“ по-ясно и могат по-лесно да бъдат осъзнати от аудиторията – разбийте данните на по-малки числа за по-кратки периоди от време, ако е възможно покажете как точно тези данни се отнасят за вашата община или за общините по принцип. Изгответе и сравнителни данни – те са много убедителни и лесно се запомнят. При възможност „онагледете“ предложението си с таблици, диаграми, модели.

- Предварително изпратете подготвените материали – предложение, аргументи в негова подкрепа, експертни оценки, данните от изследванията до всички членове на организацията. Уверете се, че те са се запознали с предоставената информация. Ако членовете ви имат възражения или предлагат някакви поправки, обмислете ги внимателно и направете необходимите корекции.

- Подгответе опростен вариант на предложението и информацията в негова подкрепа за медии, за коалиционните партньори, за граждани. Не бива да се пренебрегва факта, че само тесен кръг от специалисти и управляващи ще могат да се ориентират в материала.

ВАЖНО! Колкото по-ясно публиките разберат смисъла и очаквания ефект от направените предложения, толкова по-широка подкрепа ще можете да получите по време на кампанията.

- Направете преглед на стенограмите от заседанията на Парламента, където са били дискутиирани сходни или свързани с вашето предложение, въпроси. Това ще ви ориентира в мнението и позициите на различните народни представители и ще ви помогне в определянето на вашата стратегия.

- Съставете списък на въпросите, които депутатите биха могли да зададат и подгответе аргументирани отговори в помощ на членовете на асоциацията. Направете същото и за очакваните възражения от страна на опонентите на вашия проектозакон.

- Определете състава на екипа, който ще подготви плана на засъпническата кампания.

- Изберете представители на организацията, които ще общуват с народните представители, ще представят и защитават вашите предло-

жения по време на заседанията на парламентарни комисии, работни групи, публични изслушвания.

ВАЖНО! Ефективните лобисти са личности, които се ползват с доверието на народните представители и са успели да изградят трайни партньорски отношения с тях. Добре е освен това, да притежават необходимите комуникативни умения, да познават отлично парламентарните процедури и практики, да могат на достъпен език да „преведат“ сложните юридически текстове и експертна информация – не бива да се забравя, че не всички депутати са специалисти във вашата област, а вашето предложение ще трябва да бъде разбрано от възможно най-широк кръг народни представители.

Вашите лобисти трябва да могат да убеждават, да умнят да предлагат и постигат компромиси, да успяват да поставят ясна граница между личните отношения и дискутираното предложение. Не е необходимо да бъдат юристи, но е желателно да са експерти в конкретната област, която предлаганите от вас промени, засягат.

2.2. Разработка на план за кампанията

Изработването на плана за действие е част от стратегията на засъпническата кампания, която не е обект на този материал. Необходимо е обаче да се акцентира върху два основни момента.

В началото е много важно да се намери верен отговор на въпроса: „Какво е възможно, постижимо?“ Специалистите наричат достигането до отговора на този въпрос „процес на поставяне на диагноза“.

ВАЖНО! Битката за предварително „обречени“ каузи носи рискове и само би подронила авторитета и влиянието на организацията, би накърнила самочувствието и мотивацията на нейните членове. Обратното, дефинирането на ясни, реалистични и постижими цели е необходима предпоставка за провеждането на успешна засъпническа кампания. Те трябва да са част от цялото, да се „вписват“ в мисията на организацията.

Идентифицирането на целевите аудитории е друг ключов момент. Най-общо за всички кампании за оказване на влияние в целевите групи влизат:

- управляващите, които ще вземат решението;
- членовете на организацията,
- членовете на партньорските организации;

- лидери на общественото мнение;
- медии;
- гражданите.

ВАЖНО! Целевите групи на една застъпническа кампания са всички онези, които трябва да бъдат стимулирани да се включат активно в подкрепа на кампанията и чието участие определено би могло да повлияе върху решението на управляващите. Именно поради това е необходимо да бъде анализирано очакваното поведение на всяка една от тези целеви групи, техните реакции на вашите послания и намерения.

Първата стъпка към изработване на плана за кампанията е систематизирането на всички конкретни действия, които ще трябва да бъдат извършени по време на кампанията. Най-общо дейностите могат да бъдат сведени до следното:

- Подготовка на ресурсни материали, проучвания, експертни оценки, законодателно предложение, разработка на алтернативи, наблюдение;

- Действия, свързани с формирането на коалиция – идентифициране на потенциални партньори, договаряне на формите на сътрудничество, координиране работата на коалиционните партньори;

- Образоване на целевите аудитории – организиране на обучения за членовете на организацията, предоставяне на материали, разясняващи целите на кампанията на членове на организацията, депутати, партньори, медии;

- Използване на различни техники за убеждаване на целевите аудитории – представяне на предложението и аргументите в негова подкрепа в писма и лични срещи, публични обсъждания, по време на дискусии в парламентарните комисии.

- Мобилизиране на членовете на организацията, коалиционните партньори и граждяните в подкрепа на предложението – срещи на ваши членове с народни представители в избирателните райони, организиране на кампания с писма и телефонни обаждания до народните представители.

Следващата стъпка е дефинирането на желаното поведение на всяка една целева аудитория. А това означава:

- Членовете на организацията, партньорите, дори граждяните да се включват активно в кампанията – посещения в приемните на народните

представители, изпращане писма до депутати, телефонни обаждания, участие в различни обсъждания;

- Коалиционните партньори да изпълнят вече поетите ангажименти.

- Народните представители да подкрепят законопроекта, да убедят колегите си, че предложението заслужава подкрепа.

Третият и най-важен въпрос е „Какво трябва да направим, за да предизвикаме очакваното поведение?“ Т.е. кои дейности към коя целева група трябва да бъдат насочени.

Планът би могъл да бъде изработен в следния вид:				
Дейност	Целева група	Задача	Изпълнител	Срок

Свидетелстване в парламентарна комисия Членове на комисията Представяне на законопроекта и резултатите от изследването X. X. 17.07.2002

Примерната таблица би могла да бъде допълнена с други графи – напр. цел, очакван резултат, необходими ресурси и др.

Необходимо е планът да бъде оценяван и коригиран, съобразно настъпващите промени в хода на кампанията. Полезно би било, ако разработите и резервен план на кампанията.

3. Провеждане на застъпническата кампания

Успехът на всяка застъпническа кампания зависи в изключителна степен от последователността и от умелата координация между отделните планираните действия и между техните изпълнители. Също така важно е умението на ръководителите на кампанията да реагират гъвкаво на промените в обстановката и текущо да актуализират плана за действие.

ВАЖНО! Невъроятно е съвашащето, че усилията на организацията трябва да бъдат насочени главно към убеждаване на управляващите. Информирането и стимулирането на членовете на асоциацията да се включват в кампанията са не по-малко важни. Осигуряването на широка обществена подкрепа, формирането на коалиция е друг основен ресурс, който никоя организация не бива да подценява.

Трудно е да се определи хронологичната последователност, в която трябва да бъдат използвани различните техники на защитата на интересите. Това зависи от целите на кампанията, от ресурсите, с които

разполага организацията, от техниките, които планира да използва по време на кампанията. Много от инструментите на застъпничеството се прилагат едновременно, някои от тях могат по преценка да бъдат използвани в някои от фазите на кампанията.

Условно е и причисляването на публичните изслушвания и дискусиите към единия или другия вид техники на лобизма – те са насочени едновременно и към управляващите, и към привличане на широка публична подкрепа.

3.1. Директно лобиране

Техниките на вътрешното лобиране са насочени към директно убеждаване на управляващите в необходимостта от приемането на внесения законопроект. Те включват всички формални и неформални контакти с управляващите, по време на които представители на организацията представят предложението, изследванията и аргументите в негова защита. Изпращането на тези документи и експертизи до парламента е също техника на директното лобиране.

Кои стъпки е важно да бъдат направени при директното лобиране?

• Намерете народен представител, който ще се ангажира да внесе вашето предложение в Парламента – това трябва да е депутат, който върва в необходимостта от приемането на вашето предложение и е готов да положи усилия за неговото приемане.

ВАЖНО! Най-добре би било народният представител да бъде член на предполагаемата водеща комисия, в която ще бъде разпределен законопроекта, който е добре запознат с материала, има влияние и авторитет сред своите колеги. Шансовете за успешна кампания значително ще нараснат, ако вносител на законопроекта е председателят на водещата комисия.

• Заедно с народните представители – вносители на законопроекта и съобразно правилника на НС, уточнете възможно най-прецисно сроковете и етапите на придвижването на предложението в парламентарните комисии и в зала. Консултирайте с вносителите и възможните стратегии на застъпническата кампания. Заедно уточнете и с кои други народни представители трябва да се срещнете лично, за да представите законопроекта и аргументите в негова подкрепа. Те най-добре познават позициите на своите колеги.

• Раздайте на народните представители пълен комплект с матер-

иали, които ще им помогнат да оформят своето становище.

Подкрепете предложението си със солидни аргументи, изследвания, данни, модели. Посочете не само прекия, но и политическият ефект от вашето предложение. Посочете и възможностите да бъде доразвит желания ефект.

ВАЖНО! Помнете ангажимента да осъществявате мониторинг върху приложението на законопроекта и да предоставявате обратна информация на народните представители.

• Направете списък на народните представители, с които вашите членове ще се срещнат в различните избирателни райони. Ако се налага, организирайте срещи в приемните на депутатите от всички парламентарно представени партии във всички избирателни райони. Ако прецените, че това не е необходимо, организирайте подобни срещи само в районите на ключови за приемане на предложението ви депутати – членове на водещата комисия, на останалите комисии, в които се обсъжда законопроекта, влиятелни народни представители.

ВАЖНО! Добре би било да запознаете с вашето предложение колкото може повече народни представители. Обикновено всеки народен представител участва в работата на две парламентарни комисии, не може да се очаква, че всички депутати ще бъдат добре запознати с вашия предложение или пък заинтересувани от тяхното приемане.

Не забравяйте, че при дискусията в парламентарна зала ще се нуждаете от подкрепата на възможно най-широк кръг депутати.

• Използвайте и възможността да разговаряте с депутатите за направеното предложение при неформални срещи и събития.

• Не пропускайте заседанията на водещата парламентарна комисия. При възможност, осигурете присъствието на ваши представители и на заседанията на останалите комисии, в които е разпределен законопроекта – така ще имате най-пълна представа за ставащото, за мненията на депутатите, за доводите на опонентите на вашето предложение, за настроенията, за реалните шансове на вашия законопроект. Присъствието на комисии ще ви даде възможност да реагирате своевременно, предлагайки експертното си мнение, а така също и шанса да коригирате, в рамките на допустимия компромис, вашето предложение, съобразно хода на дискусията и вече разработените алтернативни варианти.

• Проследете и дебатите по време на първо четене на законопроекта в зала. Това ще ви даде по-пълна представа за това кои от народните представители биха подкрепили вашето предложение, кои са категорично против неговото гласуване, има ли допълнителни аргументи срещу вашия проектозакон, какви въпроси повдигат народните представители.

ВАЖНО! Водете записи, за да можете да подгответе нови контрааргументи в защита на вашето предложение.

• Анализрайте внимателно дебатите на първо четене на законопроекта в комисиите и в зала, и резултатите от вота, с който предложенето е прието. Намерете отговор на поставените по време на дискусията въпроси, и нови аргументи срещу тезите на опонентите на предложенето. Положете допълнителни усилия, за да убедите народните представители, които се колебаят и все още не са оформили своето мнение.

• Организирайте публично изслушване. Поканете всички засегнати страни, експерти, журналисти, народни представители. Това ще ви даде възможност да изложите публично аргументите си и да получите подкрепата на медиите, граждани, организации. Практика е председателят на водещата комисия да организира подобни изслушвания.

Трудно е да се определи кое е най-подходящото време за провеждане на такова изслушване. Това зависи от целта на кампанията, от дълбочината на промяната, която искате да постигнете, от характера на самото предложение, от предварителната преценка за шансовете на засъдническата кампания.

ВАЖНО! Организирането на дискусия преди внасянето на предложенето в парламента ще ви даде възможност да представите законопроекта, да предизвикате публичен дебат и да провокирате опонентите си да изложат своите възражения – така вие бихте могли предварително да коригирате предложенето си и да намерите необходимите контрааргументи в негова защита.

Ако организирате изслушването между първо и второ четене, дискусията би могла да бъде по-задълбочена, най-вече на ниво експерти – така ще можете да прецизирайте детайлите във вашите предложения.

3.2. Мобилизиране на външна подкрепа

Техниките на индиректното лобиране имат за цел осигуряването на възможно най-широката подкрепа в полза на внесения законопроект.

Обикновено усилията са насочени към активизиране членовете на асоциацията, чрез публичните дискусии и чрез медиите – към граждани, неправителствени организации, а опосредствано – и към управляващите. Целта е да се демонстрира, че кръгът на заинтересованите от одобряване на предложението далеч надхвърля членската маса на организацията – инициатор на кампанията.

ВАЖНО! Привличането вниманието на медиите ще увеличи значително шансовете за успех. Широката публичност на вашето предложение е най-бързият начин за информиране на целевите аудитории, включително и на депутати и представители на администрацията.

Лобирайки чрез медиите вие ще привлечете вниманието на управляващите, като пригадате широка обществена значимост на проблема, който искате да разрешите. От друга страна това е и най-бързият начин за информиране на граждани за предложението и ефекта от неговото приемане, и за разширяване социалната база на подкрепата за кампанията.

Доброто медийно покритие няма да осигури автоматично желаната победа, но то е ефективно в съчетание с останалите техники на лобизма.

Формирането на коалиция в подкрепа на внесения законопроект определено би повишило шансовете за успех. Повечето от коалициите се формират ad hoc и прекратяват съществуването си след края на кампанията. За разлика от постоянните, временните коалиции са много по-мобилни, по-лесно управляеми и не изискват големи финансови и човешки ресурси за поддържането им.

Работата в коалиция има няколко предимства:

- повишива авторитета и влиянието на групата;
- засилва доверието на управляващи, медиите, граждани;
- обогатява групата с опита на другите организации;
- дава възможност да бъдат изградени трайни партньорски отношения, които биха могли да бъдат отново активирани при следващи кампании.

ВАЖНО! Друго предимство на коалициите е, че те обединяват ресурси – членска маса, финансови средства, експерти, лобисти, достъп до управляващите, влияние, информация.

Кампанията, водена от коалиция, е и сериозно предизвикателство. Необходимо е партньорите да изпитват доверие един към друг, да бъдат подгответи за факта, че ще трябва да инвестират ресурси, да споделят ценности, информация и контакти, да координират заедно усилията си и най-вече да „поделят“ управлението и заедно да вземат решение за хода на кампанията.

3.2 Кои условия трябва да бъдат изпълнени, за да бъде кампанията ни успешна?

- Редовно информирайте членовете на асоциацията за хода на кампанията, за готовността на депутатите да подкрепят предложението, за аргументите и ресурсите на опозицията, за шансовете за успех, за последователните стъпки, които предстоят.

- Подгответе представители на организацията, които да могат да представят и аргументират предложението и ефекта от неговото приемане по време на срещите в избирателните райони, а така също и отрицателните последствия от неговото отхвърляне.

- Организирайте дискусии върху вашия законопроект в различните избирателни райони. Поканете представители на неправителствени организации, медии, депутати, експерти, граждани. Опитайте се да не позволите изместване центъра на дискусията и изказването на неподгответени оратори.

- Ако прецените, че е необходимо организирането на кампания с писма и телефонни обаждания, изпратете ясно формулирано послание към всички членове на асоциацията, което съдържа следното:

- молба да подкрепят активно кампанията, като напишат писмо до народните представители; да се обадят или посетят народните представители в офиса в района;

- примерен текст на писмо до народен представител, което да бъде придруженено с актуална информация за хода на кампанията и за конкретния текст, който трябва да бъде подкрепен.

ВАЖНО! Писмата трябва да съдържат името и адреса на избиратела, неговото отношение към предложената промяна, обяснение за това как отхвърлянето на предложението ще се отрази персонално върху подателя. Разяснете до кого точно трябва да бъде изпратено писмото. Възможно е членовете на асоциацията да адресират писмата до офиса на сдружението, а ръководителите на кампанията да ги препратят до парламента – така бихте могли да се осведомите за брои на реално изпратените писма. Посточете ясно и крайния срок, до който писмата трябва да бъдат получени – обикновено 24-48 часа преди решаващо гласуване.

- Информирайте членовете на асоциацията за резултатите, анализи и изводите от застъпническата кампания. След края на кампанията благодарете на всички за оказаната подкрепа.

- Помолете членовете на организацията и гражданите, подкрепили кампанията, да изкажат своята благодарност на народните представители, гласували за приемане на законопроекта.

- Ако решите да формирате коалиция, установете кои от потенциалните ви партньори проявяват интерес и са готови да подкрепят кампанията.

ВАЖНО! Изпратете им писмо, не по-дълго от една страница, в което сте изложили проблема и възможните според вас пътища за неговото решение.

Поканете представители на партньорските организации на среща. Аргументирайте желанието си за сътрудничество с убедителни доказателства за това с какво приемането на вашето предложение ще благоприятства тяхната работа. Изяснете възможните форми на сътрудничество и финансовата отговорност на всеки коалиционен партньор.

Поканете лидерите на партньорските организации да се включат в ръководния орган на коалицията. Разпределете ясно отговорностите на всяка организация и посочете личностите, с които ще общувате. Заедно определете рамките на допустимия компромис.

Поддържайте високо нивото на информираност на коалиционните партньори.

Не забравяйте партньорите си след края на кампанията, независимо от резултата. Заедно обмислете формите на бъдещото си партньорство

• Използвайте всички PR техники, за да привлечете и задържите вниманието на медийните през целия период на осъществяване на кампанията. Планирайте внимателно медийните си изяви, опитайте се да засилите тяхната интензивност преди решителни гласувания в парламента.

ВАЖНО! Поддържайте интереса към кампанията в подкрепа на вашия законопроект, като осигурите ритмично присъствие в медийните, включвайки последователно различни експерти, неправителствени организации, народни представители, лидери на общественото мнение, които подкрепят вашия законопроект.

• Информацията, която се гответе да разпространите е адресирана към широката аудитория – неспециалисти, незапознати с вашата специфичната област. Подгответе пакет от материали, които на достъпен език да представят вашето предложение, доводите в негова защита, очаквания положителен ефект от неговото приемане, отрицателните последствия от неговото отхвърляне. Актуализирайте информацията, съобразно хода на кампанията.

Не всички журналисти ще са на „ти“ с вашето предложение. Опитайте се да ги ангажирате с вашата идея. Помогнете им да се ориентират в материията чрез достатъчно допълнителна информация, специално подгответи аза тях. Така те ще могат обективно да отразяват кампанията и да запознят публиката с необходимостта и смисъла на внесения законопроект.

ВАЖНО! Опитайте се да се превърнете в основен източник на експертна информация и коментари. Информирайте редовно медийните за хода на кампанията – чрез тях ще може да разширите подкрепата за вашето предложение.

4. Оценка на резултатите от кампанията

Оценката на резултатите и ефективността на усилията е перманентен процес, който съществува всяка поредна стъпка на лобистката кампания. Постигнатото може да бъде оценено от гледна точка непосредствените и дългосрочни цели на кампанията. Тук следва да намерят отговор следните примерни въпроси:

a. Въпроси към непосредствените цели на кампанията

• Все още ли е постигната нашата цел?

• Успяхме ли да намерим подкрепа за нашето предложение сред народните представители? Можем ли да разширим тази подкрепа? Доколко?

• Успяхме ли да променим позицията на някои от колебаещите се народни представители? А на някои от опонентите на нашето предложение?

• Успяваме ли да привлечем подкрепата на други организации? Можем ли да я разширим?

• Създадохме ли си нови опоненти? Успяхме ли да неутрализираме старите?

• Появиха ли се нови „играчи“? Ако да – какви са техните позиции, какво трябва да бъде нашето отношение към тях?

• Успяваме ли да мотивираме членовете на нашата организация да се включват активно в кампанията?

• Разполагаме ли с все още неизползвани ресурси? Как да ги мобилизираме?

• Успяваме ли да задържим вниманието на медийните? Успешно ли е nossлането ни?

• Запознахме ли гражданите със смисъла и очаквания ефект от нашия законопроект?

• Успяваме ли да реагираме адекватно на настъпващите промени? Ефективни ли са нашите усилия на този етап? Трябва ли да променим нещо? Какво?

b. Въпроси към дългосрочните цели на кампанията

• Постигнахме ли нашите цели? Кои? А кои от целите си не можахме да осъществим? Защо?

• Кои от нашите действия бяха успешни? Защо?

• Има ли нашата организация капацитет да влияе върху решенията на управляващите? Укрепна ли този капацитет по време на кампанията? В какво отношение станахме по-добри?

• Придобихме ли нови знания и умения? Какви? Какво ни липсва?

• Успяхме ли да изградим отношение на доверие с народните представители? С други неправителствени организации? Как да поддържаме и укрепим тези отношения?

• Успешни ли бяха действицата ни в сформираната коалиция? Как да развивем отношенията си с коалиционните партньори?

• Какви грешки допуснахме? Как да ги избегнем? Какво трябва да променим?

Какво загубихме?

• Как да продължим?

II раздел

КАК ДА ВОДИМ УСПЕШНИ ПРЕГОВОРИ?

Организацията трябва да се спре на няколко ключови момента още преди началото на преговорите:

• *При започването на преговорите организацията се стреми към възможно най-добрая резултат, но трябва да има ясна позиция къде може да отстъпи и какво е минимално допустимото ниво на споразумение.*

• *Организацията трябва да участва в преговорите по начин, който гарантира по-голяма представителност на защитаваните позиции и този принцип трябва да важи при съставянето на екипа по преговорите, при определяне времето за представяне на позициите на организацията, както и при тяхното представяне.*

• *Екипът по преговорите трябва да бъде подбран така, че да включва основни представители на организацията. Необходим е ясен фокус, установено ръководство, добра дисциплина и точно определени роли на членовете на екипа. Те трябва да са напълно или имат мандат да договарят окончателна позиция или трябва да приемат най-доброто предложение от гледна точка на членовете на съюза.*

• *Преговарящите трябва да имат информация за членовете на опозиционния екип. Полезно е да се познават позициите им, както и интересите, които преследват в процеса на преговорите.*

• *Екипът трябва е готов да се оттегли, в случай, че не е сигурен какви стъпки точно да бъдат предприети по-нататък или как да отговори на определено предложение.*

• *Членовете на екипа НИКОГА не трябва да спорят или да демонстрират несъгласие помежду си в присъствието на опозицията.*

Когато води преговори от една организация се очаква да влезе в контакт с ключовите партньори.

При преговори е необходимо да се откажеш от едно нещо, за да спечелиш друго. Членовете на всяка организация трябва да са с ясното съзнание, че не е възможно да се постигне всичко искано и че ще бъде нужен компромис по някои позиции.

1. СЕДЕМТЕ ЕЛЕМЕНТА НА ПРЕГОВОРИТЕ

Всички преговори, независимо от техния характер, цел и обект, съдържат седем основни елемента. На първо място това са интересите, които движат преговарящите страни — техните нужди, желания, надежди или опасения. Миналите и настоящи взаимоотношения между страните оказват голямо влияние върху тона на преговорите, както и върху изхода от тях.

Интересите и целите, които преследват преговарящите определят възможните споразумения, които биха могли да бъдат постигнати, както и алтернативите, ако споразумение не бъде намерено. За ефективното водене на преговорите е изключително важна и **легитимността** — външните норми, чрез които се измерва доколко справедливи са изходите от преговорите и за двете страни. Само чрез тези норми е възможно да се преценят обективно каква е ползата от проведените разговори. На тази база ще бъдат поети задължения и от двете страни, чрез които ще бъде затворен кръга на преговорите и ще бъде даден тласък в развитието на отношенията помежду им. Седмият елемент от характера на всеки вид преговори, който е изключително важен залог за успеха им е **ефективната комуникация** между преговарящите.

Сред анализаторите на процесите на водене на преговори се е наложил терминът **Най-Добрата Алтернатива на Договорено Споразумение (НДАДС)**, с която характеризират максимума, към който се стремят страните при преговори. НДАДС е онзи изход от преговорите, който:

- удовлетворява нашите интереси добре, чуждите — приемливо, а интересите на другите — задоволително;
- е един от най-добрите измежду многото възможни решения;
- е легитимен за всички страни;
- включва ангажименти, които са добре планирани, реалистични и оперативни;
- постигнат е чрез ефективна комуникация и в резултат на това допринася за изграждане на добри работни взаимоотношения.

2. СЕДЕМТЕ ПРИНЦИПА ЗА ВОДЕНЕ НА ПРЕГОВОРИ

Екип от учени от тъй наречената *Група за управление на конфликти и Харвардския проект за водене на преговори* в продължен-

ие на близо 40 години анализират и изследват обстойно всички методи за решаване на конфликти, както и стъпките, които водят до ефективни преговори. Така те стигат до набор от принципи, усъвършенствани на практика от адвокати, дипломати, ръководители, администратори и други в много страни. (Тези принципи са изложени подробно в „Как да стигнем до заключителното 'да' или Как да постигнем споразумение, без да отстъпим от позициите си“ от Роджър Фишър и Уйлям Юри.) Ето и част от основните предложения на екипа по преговори:

2.1 Проучвайте интересите, а не – позициите.

Позиционният пазарълък, при който всяка страна идва на масата на преговорите със списък от искания, най-често се оказва неефективен и дори скъп. Този метод се проваля многократно – и при взаимоотношенията между работодатели и работници, и в дипломацията. Нещо повече – той води до непреклонност в позициите и до безконечни спорове. За разлика от него, преговорите, които имат за цел разрешаване на конфликти, учат страните да обърнат внимание преди всичко на своите най-важни потребности и интереси. Това може да накара страните да намерят общи позиции и творчески път за решаването на даден спор.

2.2 Разработвайте възможности за съвместни придобивки.

Много малък брой традиционни начини на преговори водят до оптимални решения, защото страните рядко проучват широк кръг от възможности. Вместо да разработват заедно различни варианти на решения, преговарящите ограничават мисленето си, като съсредоточават своето внимание в рамките на една или най-много две възможности. Творческото мислене разширява обхвата на възможните решения и така довежда до намиране на по-добър изход.

2.3 Използвайте обективни критери и стандарти.

Преговорите не трябва непременно да означават предаване на позиции или отстъпване пред волята на другата страна. Изискването за използване на обективни стандарти, прецеденти, закони и принципи е както средство за убеждаване на другата страна, че споразумението е справедливо, така и метод за защита срещу принуда от другата страна.

2.4 Оценявайте алтернативните варианти на договореното споразумение.

Във всеки вид преговори страните са изправени пред избора да приемат или не дадено предложение. Те трябва да са ясно какво ще

правят, ако на масата на преговорите не се стигне до споразумение. Преговарящият не трябва никога да приема предложение, което е полошо от неговата най-добра алтернатива на договореното споразумение. Оценката и усъвършенстването на НДАДС водят до възможност за гъвкавост по време на преговорите.

2.5 Разграничавайте хората от проблема

При всички преговори има два основни компонента – хора и проблеми. Ефективното решаване на всеки конкретен въпрос изиска две важни стъпки. Първо проблемите, свързани с хората (емоциите, личните взаимоотношения и т.н.) трябва да се разграничат от въпросите по същество, които предстои да бъдат решени. На второ място, разглеждайте всяка група проблеми според тяхното значение, не правете големи отстъпки с надеждата, че така „ще подобрите“ общите отношенията.

2.6 Първо разговарайте, после решавайте

Много често страните вземат решение по даден въпрос още преди началото на преговорите и се опитват да наложат това решение на другата страна. Ако и двете страни решат какво трябва да правят още преди да са започнали преговорите, те ще се превърнат в битка за позиции. Подобрите решения се получават тогава, когато преговарящите първо разговарят помежду си и заедно проучат възможните решения, а след това вземат окончателно становище. Задълженията трябва да се поемат в края на процеса, а не в началото.

2.7 Опитайте се да разберете гледната точка на другата страна

Често страните поставят искания, с които другата страна никога не би съгласила. Всяка страна трябва да се постави на мястото на другата, да разбере нейните ограничения и виждането ѝ за ситуацията. Разбиращето за виждането на другата страна подобрява комуникациите и позволява на преговарящите да перифразират своите предложения по начин, който прави нещата по-приемливи за другата страна и който улеснява постигането на съгласие.

3. ПРЕКИ ПРЕГОВОРИ

3.1 Подготовка на срещата

a.) Три неща, с които трябва да сме ясно преди да седнем на масата на преговорите

➤ Интересите или какво искат всички страните?

Интересите са тези, които движат страните, за да седнат те на масата на преговорите. Когато те са ясни, това повишава шансовете ви да постигнете добър изход от преговорите.

Преговарящите имат склонност да съсредоточават вниманието си върху позициите, а не върху интересите. Често се счита, че единственият начин за водене на преговори е да се представи собственото решение в началото на преговорите, а след това тази позиция да се защити, като се атакува другата страна. Предполага се, че всяка страна „печели“, когато окончателното споразумение се доближава възможно най-близо до първоначалните ѝ позиции. Основният проблем при преговорите не се състои в конфликта в позициите, а в намирането на отговор на *интересите* на всяка страна — на чийните нужди, желания, страхове и загриженост.

Всичко това се случва, защото преговарящите предполагат, че интересите им са противоположни. Наистина, често позициите на двете страни *действително* са в противоречие помежду си. По тази причина като съсредоточават вниманието си върху противоположните си позиции, преговарящите допускат, че и интересите им са противоположни. И че, ако едната страна печели, другата автоматично губи. В действителност при много преговори един задълбочен поглед би открил наличието на повече общи или съвместими, отколкото на противоположни интереси.

Какво може да се направи, за да се предотврати това положение?
На първо място да се обърне внимание на отделните интереси. Зад всеки интерес има няколко възможни позиции, които биха го удовлетворили. Когато хърълим поглед отвъд позициите и потърсим мотивираща ги интерес, често откриваме алтернативна позиция, която би задоволила и собствените, и чуждите интереси. Много по-лесно е интересите да се нагодят в един взаимно приемлив пакет, отколкото да се нагаждат позиции.

Важно е в процеса на подготовка за преговори да се обърне внимание преди всичко на интересите — да се изяснят собствените и да се разберат интересите на другата страна. Това ще допринесе за по-добро разбиране на проблема и ще помогне да се търсят решения, които отговарят не само на собствените интереси, но и на интересите на другата страна.

➤ Опциите или обмисляне на всички възможни споразумения

Много често предварителното разработване на опции от взаимна полза може да доведе до постигането на по-добро и за двете страни споразумение.

Съвсем естествено при преговори и двете страни „продължават да залагат на своята идея“. Много често човек изпитва усещането, че е изпаднал в положението на двете сестри от прословутата история, която се скарали за един портокал. Накрая сестрите се съгласили да разделят портокала на две. Първата сестра взела своята половинка, иззла плода и хърълила обелката. Втората сестра хърълила плода и използвала кората, която сестра ѝ била изхърълила, за да направи кей.. Неefективните решения пречат на преговарящите и водят до проваляне на преговорите.

Разработването на опции може на пръв поглед да изглежда ненужно. Хората са свикнали да приемат първия попаднал добър отговор, без да проучат състоянието на нещата и да потърсят други, още по-добри отговори. Лесно е да се допусне, че след като вече е намерено решение, което задоволява собствените интереси и изглежда разумно, няма какво повече да се търси. В крайна сметка, това допускане обезсилва преговарящите. Нито една от страните не може да се възползва от облаги, които не биха стрували нищо — или почти нищо — на другата страна.

Полезно е да се потърсят и открият множество опции от взаимна полза. Във всички преговори е разумно да се действа въз основа на предположението, че съществуват потенциални споразумения, които облагодетелстват и двете страни.

Подгответе се за преговорите, като разработите колкото можете повече опции и заплануйте да разширявате този списък в хода на преговорите. Всяка страна има интерес „да си отреже по-голяма баница“. Определянето на начините за уголемяването на парчето баница е задача на всички страни участници в преговорите и трябва да се проучи, преди те да са решили как да си я поделят.

➤ Алтернатива за отстъпление

Определянето и разработването на подобен най-тежък вариант за изход — отстъплението от набелизаните позиции ще ви предпази от лош край и ще ви помогне да постигнете по-добър изход при преговорите.

Без подготовката на подобна алтернатива може да се стигне до положение, в което да приемете споразумение, за което по-късно съжаля-

ват. Това може да се случи по няколко причини:

- под натиска на събитията и на другата страна;
- липсата на повече време за обмисляне на предложението.
- поради недостатъчна решителност или предпазливост.

Независимо от причините не бива да се смята, че неуспехът идва от това, че другата страна е била по-силна или е говорила по-убедително.

Истинската причина се крие в това, че хората най-често се договорят въз основа на предложението, които са сложени „на масата“. Често по време на преговорите настъпва момент, в който трябва да решим дали да се съгласим с другата страна или не. Когато другите направят предложение, когато заплашат, че ще си тръгнат и кажат „или приемате, или няма да преговаряме“, ние трябва да направим ответен ход. Те обмислят какво биха спечелили, ако продължат да преговарят, и сравняват това допускане с предложението, което е сложено „на масата“. От друга страна, подобна прещенка се прави трудно, тъй като това означава, че трябва да се „претегли“ влиянието, което всяка от страните би оказала при голям брой хипотетични сценарии за преговори.

Нашата прещенка е субективна и несъвршена. Тя може да ни възхне прекалена увереност в себе си или да ни деморализира, като ни направи по-склонни да вземем решения, за които после ще съжаляваме.

Всичко това може да се случи, ако не се анализират максимален брой алтернативите за споразумение на всяка една от страните. Един от възможните подходи е да обмислим последствията от напускането на преговорите. Задайте си въпроса: „Какво ще се случи, какви ще са последствията, ако не се споразумеем? Коя е нашата Най-Добра Алтернатива на Договорено Споразумение (НДАДС)?“ Винаги трябва да се сравнява предложената на масата сделка с НДАДС.

По време на подготовката прочуете всички възможни алтернативи на споразумението. Какво може да се направи, без да се разчита на съгласието на другата страна? Разработете подобен списък и от гледна точка на другата страна. Опитайте се да определите тяхната НДАДС, за да разработите реалистични предложения и да се справите със ситуации, при които тяхното прекалено високо самочувствие ще им попречи да приемат едно добро предложение.

Когато има ясно формулирана най-добра алтернатива на споразумението е много по-лесно точно да се посочи момента, в който прегово-

рите трябва да бъдат прекратени. Такова знание може дори да помогне да бъде избегнат този момент, тъй като при преговори силата на позициите зависи от частта от желанието на всяка страна да напусне залата.

6.) План за действие – и детайлите са важни

Преди началото на преговорите е необходимо да бъде изработен подробен план за действие с ясно разпределение на дейностите и ролите между участниците в екипа по преговорите – кой ще представи останалите, кой ще бъде говорител на групата, кой ще е „умиротворител“ и кой „непреклоният“ от участниците в преговорите.

Изборът на ролите зависи от личностните типове на участниците в срещата (*описани по-нататък в текста*).

Определете и точната продължителност за излагането на проблемите и въпросите, които предстои да бъдат решени.

Добре е предварително да бъдат проиграни всички възможни варианти за развитие на ситуацията, както и съответните промени в позицията на вашата страна.

Уговорете помежду си „тайни“ пароли или жестове, които ще ви помогнат да контактувате помежду си по време на самите преговори, без другата страна да има възможност да разбере вашите намерения.

Ако преговорите се провеждат на ваша територия, вие сте в състояние да подредите и детайлите, касаещи мястото на срещата, масата около, която ще седнете, както и сценария, по който да се проведе тя.

Разположението около масата може да повлияе в голяма степен върху началото на преговорите. В ситуация на групови дискусии и преговори, когато повече от двама души обсъждат проблемите, правоъгълните маси не са подходящи, защото не дават еднакъв шанс на участниците в разговорите, затова се наричат и „кралски“ или неравни маси.

Синоним на масата за преговори е **крыглата маса**, защото на нея няма челни позиции, като това поставя всички в равно положение.

Ако видйт на масата – правоъгълна, квадратна или кръгла не зависи от вас, то със сигурност от вас зависи къде ще седнете. Според изследователите най-благоприятни за разговорите позиции са тези, в които страните са седнали една срещу друга, разделени от масата или един от ъглите ѝ. По този начин те имат възможност да осъществяват постоянен визуален контакт помежду си, без при това да им се налага да променят положението си.

Ако сте домакини на преговорите добре е да се погрижите и да напитките — кафе, чай, вода или безалкохолни, както и за най-подходящия момент, в който да бъдат внесени те.

Уверете се непосредствено преди срещата, че всичко с помещението, в което ще се водят преговорите е наред - осветление, необходим брой столове, листове хартия за всички участници и т.н. Необходимо е всички тези детайли да бъдат осигурени, за да не се превръщат в допълнителни пречки по време на преговорите.

в.) Още нещо за разпределението на ролите

Както вече бе споменато разпределението на ролите трябва да става след съобразяване както с позицията, която всеки отделен участник заема в своята организация, така и с личностните типове на всеки един от участниците. Доброто им познаване би улеснило преговорите и би довело до по-голям успех при преговорите, защото би улеснило избор на съответна стратегия спрямо участниците от „противниковата“ страна.

■ **Движещата личност** е директна, възискателна, силно мотивирана за успех и се конкурира с другите. Обича да упражнява контрол и власт. В каквато и ситуация да се намира, се опитва да диктува хода на преговорите. Какво може да се приеме, за да бъде мотивиран да възприеме дадена идея? Трябва да се приложи умерено отстъпчив подход чрез конструктивни предложения и убеждаване, без да се контролира пряко неговия процес на вземане на решения.

■ **Комуникационният тип личност** е общителна, приятелски настроена, чувстваща се удобно в непозната компания. Най-важно за такива хора е да изградят положителни взаимоотношения с другата страна. Следователно при преговори е важно да се установят социални отношения извън работната среда (ако това е възможно), ако трябва да бъде мотивиран да възприеме нови идеи или предложения. Този личностен тип се интересува от въздействието върху хората на дадено предложение или промяна. С него трябва да обсъждат социалните ефекти на предлаганата промяна.

■ **Планиращата личност** е търпелива и настойчива, не обича промените, изиска време за внимателно преосмисляне. Този личностен тип е най-гъвкав и склонен към компромиси. Неговото желание е да избегва конфликти и конфронтация, той иска да получава уверения и гаранции. Необходимо му е време, за да вземе решение и не бива да се принуждава да действа прибързано.

■ **Анализиращ тип** — той съчетава контрол и пасивност, структуриран и организиран е, следва винаги правилата, държи на реда и прецизността. Приема само бесспорни доказателства, че предложеното е разумно. Оглежда техническите подробности, проучва въпросите по приложението. Важно е да дадете изчерпателен отговор на всички негови въпроси, за да възприеме вашата идея.

■ **Настоятелен тип** — стои между движещия и комуникация тип. Може да бъде приятелски настроен, но и затворен.

■ **Открыт тип личност** — между комуникация и планироване. Предимно открит, утвърждаваш се в социално отношение.

■ **Пасивен тип** — между планироване и анализиране. Отстъпващ и нерешителен, нежелаещ да действа самостоятелно.

■ **Затворен тип** — между анализиране и движещия. Затворен и нежелаещ да дава информация за себе си и за своите идеи.

■ **Неутрален личностен тип** — обхваща елементи от всички останали типове.

г.) Няколко думи за облеклото

Неразумно е да се твърди, че неподходящото облекло би провалило успеха на един преговор, но нека все пак си спомним поговорката — „По дрехите посрещат, по ума изпращат“.

Има няколко „златни“ правила, които могат да бъдат спазвани в случаите, когато не е ясно или е трудно да се прецени какво облекло е подходящо:

■ За мъжете универсално решение е костюмът да бъде в по-нейтрален, класически цвят — сив, черен, зелен, тъмносин, светло бежово, дискретно райе. Костюмите в червено или друг ярък цвят или от мека коприна са крайно неподходящи.

■ И за мъжете, и за жените важи правилото да се внимава с комбинирането на цветовете.

■ Обърнете внимание на чорапите — никога не слагайте бели, а още по-малко хавлиени бели чорапи. Нужно е чорапите да са достатъчно дълги, за да остават краищата им под панталона.

■ Казват, че вкусът на човека се познава по дрехите му, а положението по обувките И все пак не финансовото състояние е това, което прави изгледа и вида им добър — те трябва да са чисти, лъснати, без изкривени

токове, да са затворени и в подходящ за облеклото цвят.

▪ Препоръчително за дамите е избягването на прекалено ярки цветове, дълбоки деколтета, голи ръце, не е прието да се носят много и предизвикателни бижута.

▪ Парфюмът придава индивидуалност, както на мъжа, така и на жената. Това не означава, че в едно помещение трябва да доминира миризмата на вашия парфюм – затова е добре да се избягват острите, агресивни парфюми с натрапчив аромат.

▪ Много често се налага разговорите и преговорите да се провеждат след дълъг и изморителен път. Затова намерете време да обърнете внимание на обувките (да бъдат почистени), дрехите (нека са изгледани), общия вид (за мъжете – бръсненето е задължително, за дамите – гримът е препоръка).

И накрая – наистина изпращат по ума, но първото и най-важно впечатление създават приветливият ни външен вид и усмивката.

3.2. СРЕЩАТА

a.) Общуващето

➤ Работете за създаване на добро двупосочко общуване

Всяка страна-участник в преговори печели от установяването на ясна двупосочна комуникация.

Недоразуменията при общуването водят често до сриване на преговорите. По време на преговори комуникацията често напомня на изразяне на димни сигнали при силен вятър. Трудностите създават сериозен проблем, тъй като общуването е душата на преговорите. Лошото общуване блокира напредъкът и прекратява разговорите и взаимоотношенията.

За общинските представители е изключително важно, когато сядат на масата на преговорите с представители на централната власт да помнят, че разговорът се води между равностойни партньори. Равнопоставеността между преговарящите е предпоставка за успеха на разговорите.

Когато общуваме, ние съсредоточаваме вниманието си върху това да кажем на другата страна какво мислим. По тази причина обръщаме внимание по-скоро на това, какво ние мислим, че казваме, отколкото на това, какво чува другата страна. Другата страна не чува посланието така, както ние сме го замислили, а ние можем да не чуем тяхното послание.

Затова целта трябва да бъде общуване в двете посоки, което означава, че и двете страни слушат и говорят. Нито едно послание не стига напълно до другата страна, ако не се чуе и разбере. Слушането дава информация за интересите, възможностите, взаимоотношенията и областите, в които е възможно поемането на ангажименти. То дава на другите доказателства за това, че ние им вярваме, че техните взгледи заслужават необходимото внимание. Ако ние сме в състояние да докажем на другата страна, че сме разбрали техните взгледи, те по-лесно ще се вслушат в нашите. Вслушването в гледната точка на другата страна и разбирането на тази гледна точка засилва нашата способност да общуваме с тях, използвайки терминология, която те не биха изтълкували погрешно. Следователно, нашите предложения ще бъдат по-убедителни.

Необходимо е да се слуша активно и да се покаже на другата страна, че тяхното послание е чуто.

➤ Представяне

Добре е още преди началото на преговорите да засвидетелствате уважение и внимание към другата страна. Те ще послужат като сигнал, че вие сте позитивно настроени към срещата.

„Бих искал да благодаря за отденето време.

Благодарим Ви, че присхте да се срещнем.

Благодарни сме, че ни поканихте, защото проблемите могат да бъдат решавани само чрез конструктивен диалог.

Никога не забравяйте преди да се впуснете в преговорите да представите членовете на своята група – име, позиция в организацията, предишен опит. Това ще помогне за по-добра комуникация при протичането на разговорите и по този начин ще бъдат избегнати недоразуменията. Обикновено общинските представители са равностойни и представянето им става по реда, по който са заети места около масата за преговори.

При водене на преговори от общините, не забравяйте при представянето да подчертавате изборните представители в групата - от тях идва силата на вашата позиция.

➤ Коя е най-полезната дума от три букви за преговарящия?

Най-важният ръководен принцип при преговорите, дори да забравите всичко друго, е да започвате всички свои предложения или отстъпки с думата „**АКО**“:

„Ако приемете това наше предложение, ние ще се съгласим на вашата идея за изход по ... въпрос.

Ако Вие поемете ангажимент да осигурите тази информация, ние ще отразим, допълним, коригираме...

Ако постигнем съгласие по тези три ключови въпроса, можем да огласим, че сме постигнали успех..."

Думата „ако“ осигурява учтив начин за противопоставяне на другата страна чрез възможности за отстъпка, с която може да се постигне печеливш резултат и за двете страни.

б.) Как да бъдем успешни при преговорите

➤ Няколко съвета как да изглеждате убедително, когато говорите

▪ Бъдете ясни и конкретни в исканията си;

▪ Не говорете повече от 2-3 минути, без да дадете възможност на другата страна да отговори, защото така членовете ѝ може да се отегчат и да се изключат от разговора. Освен това по този начин вие самите имате по-малка възможност да наблюдавате и да слушате;

▪ Повтаряйте и резюмирайте – това ще послужи като потвърждение на исканото и на постигнатото и ще поддържа вниманието будно;

▪ Не забравяйте контакта очи в очи, особено с онези, които ви изглеждат разсечени или зле настроени;

▪ Не влизайте в напразни дебати и спорове, които ще изместят фокуса на разговора;

▪ Ако ви се случи да изпуснете нишката на мисълта си по време на самото изложение – прекъснете за миг или забавете темпото. Друг успешен начин да спечелите време и да си спомните е като перифразирате казаното до този момент. Ако и това не помогне, просто продължете ната-тьк без да се притеснявате или паникьосвате. Никой не е застрахован от грешки или объркване.

▪ Не забравяйте предварителните си записи – те са отличен помощник при разговорите.

▪ Преди срещата бъдете максимално подгответи – да знаете десет пъти повече, отколкото казвате;

▪ Когато усетите, че разговора се изпълзва от основната линия, повторете отново причината, поради която сте се събрали и въпросите, които предстои да решите;

▪ Използвайте често обръщения – имената на преговарящите, „колеги“ и т.н. Това само ще помогне за добрата атмосфера на преговорите;

▪ Слушайте активно – задавайте въпроси, за да проверите дали сте разбрали: „Това означава ли, че...?“, „Какво имате предвид като казвате.....?“

▪ Не прекъсвайте говорещия, но не го оставяйте да говори прекалено дълго

▪ Водете си записи, така няма шанс да пропуснете нещо важно, а и после те биха ви послужили при по-нататъшното развитие на преговорите

▪ Не позволявайте прекъсване на срещата от външни фактори.

➤ Нечестни тактики за водене на разговорите при преговори

▪ Да се засягат и разискват не темата и проблемите, които са ви събрали, а хората, които стоят срещу вас – обвиненията обикновено не водят до положителни резултати;

▪ Да се прекъсва събеседника, без да му се дава възможност да продължи и да направи своето изложение;

▪ Да се акцентира върху незначителното и подробностите, за се избегне разговор върху значимите проблеми;

▪ Да се избягва отговора, да се мълчи - мълчанието не е сила, а безсилie;

▪ Да се въздейства на чисто емоционално ниво отново с надежда-та, че същността ще бъде избягната.

➤ Японски техники за избягване на директен отговор

▪ Неясно или двусмислено „да“ или „не“ („Може и така да е, но е възможно и друго..“);

▪ Върнете въпроса за доуточняване;

▪ Контра-въпрос („А вие как мислите.....“);

▪ Уклончив отговор – „Да, така е, но всъщност аз имах предвид друго.....“

▪ Отлагане на отговора („Ще ви отговоря по-късно писмено“)

▪ Даване на условен отговор („Аз ще ви отговоря само ако вие преди това.....“)

■ Използвайте паузите във въпроса, ако има такива, за да го обърнете в желаната от вас посока;

■ Извинение

➤ **Езикът на тялото**

По принцип по-изразителна е горната част на тялото - изразите на лицето, киванятия с глава, двигателната активност на ръцете, наклоните на горната част от тялото. Затова и ще спрем вниманието върху някои от типичните жестове:

Оценявачи: наклонена на една страна глава, брадичка подпряна с ръка

Зашитни, блокирани: кръстосани ръце или крака

Отрицателни: кръстосани ръце или крака, наведена надолу глава, тежко подпряна на ръка глава

Положителни: облегнати напред, длани нагоре, постоянен контакт с очите

Враждебни: Ръце, вкопчени в облегалката на стола

в.) Критерии за легитимност

За да решите кое е справедливо, използвайте външни критерии за законност

Много по-лесно, по-бързо и по-прагматично е въпросите да се решават на базата на обективни критерии, отколкото въз основа на добра воля.

Преговарящите често допускат, че това което искат е справедливо, защото го искат, а това, което иска другата страна, не е справедливо, защото идва от тяхна страна.

За да се избегне това положение е необходимо да се използват легитимните норми твърдо, но гъвкаво – и като меч, и като щит. След като страните в преговорите са решили *какъв* евентуално биха могли да направят, те трябва да решат *как* да го направят. За да се убедят и другите в най-подходящия изход и да се предпази нашата страна от принуда, могат да се използват различни критерии за справедливост – прецеденти, мнението на неутрална страна и т. н. Особено при сложни преговори, използването на външни критерии спомага за разработване на мъдри и стойни аргументи, които укрепват работните взаимоотношения. И обратното, да се разчита на силата на волята води до непреклонност и означава вземане на произволни решения, увреждане на

работните взаимоотношения и създаване на лош precedent за решаването на следващия спорен въпрос.

Необходимо е всеки спорен въпрос да бъде определен като поле за търсене на законови норми. По-лесно е да се отстъпи пред нормата, отколкото пред волята на другата страна. Вместо да се питате колко би отстъпила всяка страна, запитайте се как би трябвало да бъде решен въпросът. Настойчивите искания на трета страна за позоване на законността могат съществено да допринесат за по-голяма стойност на решението и по-добро качество на работните взаимоотношения между страните.

Позоването на нормите би помогнало да не се отстъпва пред натиск, а само пред принципи. Ако едната страна отстъпи пред неизвестния натиск на другата страна, това води единствено до награда за лошото поведение и би настъпило още по-лошо поведение. Освен това, много вероятно е отношенията между страните да се влошат, като се намалят изгледите за постигане на стойно споразумение. От друга страна, ако страните се убедят в необходимостта да променят подхода си в отговор на разумни аргументи, третата страна може да докаже, че законността дава добър плод, и по този начин да настъпи по-нататъшното й прилагане.

3.3. СЛЕД ПРЕГОВОРИТЕ

a.) Положителен резултат от преговорите - нашите искания са удовлетворени – какво предстои?

➤ **Поемане на задължения – оставете ги за края на процеса**

Въздържането от поемане на задължения по същество до края на процеса подобрява ефективността на преговорите и качеството на решенията.

По време на преговори хората често се обвързват със задължения, от които после не могат да се освободят. Преговорите могат да бъдат оприличени на пазаръци, като на пазар. Всяка страна заема някаква крайна позиция и после започва да се пазари за отстъпки. В резултат на това страните често изразходват повечето време и усилия в подкопаване на евентуалното споразумение, ако такова изобщо съществува, а не в търсене на най-доброто възможно решение. Когато на позициите се

отделя прекалено голямо внимание, скритите зад тях интереси остават на заден план. Окончателното споразумение, ако изобщо се стигне до него, би отразявало само най-ниския общ знаменател и би било трудно за прилагане, защото страните ще го разбират всяка по своему.

Това е така, защото хората имат склонност да обръщат внимание предимно на элемента, наречен **договорни задължения**. Преговарящите често допускат, че тъй като целта на преговорите е страните да се обвържат със задължения, то те трябва да обърнат внимание преди всичко на задълженията. Въпреки че много малко хора биха изпълнявали задължения, които са неизпълними, неясни или неоптимални. Най-важното е качеството на задълженията, а за него трудно може да се съди в началото на преговорите. Често става така, че поетите твърде рано задължения са най-некачествени.

Затова отложете задълженията, касаещи въпросите по същество, за края на преговорите. Едва след като са изяснени всички интереси, на масата има много опции и са договорени критерии за подбор на споредливи условия, настъпва най-подходящото време за оформяне на задължения, касаещи въпросите по същество. Когато се подгответе за заседание, преценете дали страните са стигнали етапа на задълженията или не. Ако преди този момент някои договорености са изглеждали необходими или желани, обмислете по-малко обвързващи форми на споразумение. В много случаи предварителното или условно споразумение се оказват най-подходящи като форма.

Изяснете заедно с колегите разбирането си за задълженията. Важно е винаги да знаете и да дадете възможност и на другите страни да узнаят кога поемат задължение и кога очаквате от другите да направят същото. Би било добре да планирате и да изяснете съвместно с другите страни какъв вид задължение всяка от тях може да поеме и изпълни към края на срещата.

Опитайте се предварително да разработите потенциални задължения. Винаги е добре дошло да имате един-два проекта, към които да се насочи дискусията или които да представите, когато участниците решат да сключват споразумение.

Още от самото начало вземете решение да отложите важните задължения за накрая. Предложете да не се формулират обвързващи за-

дължения по въпроси от същество, докато страните не се съгласят, че са стигнали до окончателната фаза на процеса. Всички формулирани преди това заявления за намерение за поемане на задължения трябва да се считат за неокончателни.

Най-важното е след преговорите да оставите нещо след себе си - резюме на вашите искания по време на преговорите (дори и те да са претърпели промяна в процеса на преговаряне). Те трябва да бъдат предварително написани в обем не повече от една-две страница, защото обемистите предложения не стигат обикновено до никого, а потъват в някоя от кутицата папки.

➤ Продължете да работите след срещата

Това, което ще направите след срещата е понякога по-важно и от това, което ще правите по време на преговорите. Веднага след срещата изпратете кратко благодарствено писмо, в което да повторите за целта на преговорите, както и за постигнатото, за ангажментите, които сте поели вие и другата страна.

Често пъти по време на срещата, вие сте обещали допълнителна информация, направете го веднага -- точно и подробно.

Редовно се свързвайте с другата страна, за да разберете докъде е стигнало придвижването на вашите взаимоотношения.

6.) Отрицателен резултат – алтернативи за действие

Възможността е само една - ЗАПОЧНЕТЕ ВСИЧКО ОТНАЧАЛО, КАТО ПРЕОЦЕНЕНИТЕ:

- стратегията за водене на преговори
- екипа от преговарящи
- ролите, разпределени между тях
- пътят, по който ще се стигне до преговорите
- най-добрата алтернатива на договореното споразумение
- ролята на медиите при провеждане на преговорите

III раздел

Преговорите на общините

1. С кого преговарят общините - ПЕТТЕ ПРЕГОВОРНИ СИТУАЦИИ

➤ Общината участва в преговори с централна власт по общи за общините проблеми. Обикновено чрез УС на НСОРБ и определени предварително контактни групи.

➤ Общината участва в специализирани преговори с конкретна централна власт или институция по конкретен проблем или кризисна ситуация на своята територия.

➤ Общината участва в преговори със стопански субекти по проблемите на общинската собственост и дейностите, изискващи обществена поръчка.

➤ Общината участва в преговори с бюджетни звена, фирмите с общинско участие, синдикалните организации, неправителствените организации и гражданите по структурирането на общинския бюджет и ранжирането на специфичните местни приоритети.

➤ Общината участва в преговори с други български и чуждестранни общини по проблемите на устойчивото регионално развитие или трансграничното сътрудничество.

2. Специфика на преговорите на общините

Всяка от тези преговорни ситуации има своя специфика, която може да бъде изследвана и описана детайлно, но петте ситуации имат общи характеристики, които се свеждат до следното:

➤ Общината е определила предварително кои от реалните ѝ потребности могат да бъдат удовлетворени чрез преговори, степенувала ги е и ги е ориентирила към съответните евентуални или потенциални страни в преговорния процес.

➤ На базата на потребностите общината е формулирала близките и далечните цели и количествените и качествени параметри на очакваните резултати.

➤ На базата на SWOT анализа (на силните и слаби страни на ситуацията), общината трябва да е преценила своите ресурси и е проучила ресурсните възможности на другата страна в предстоящия преговорен процес.

➤ Общината е избрала и специфичния инструментариум (набор от средства) за конкретните предстоящи преговори.

➤ Определен е и екипът за предстоящите преговори, както и неговите правомощия.

➤ Общината е разработила стратегия за преговорното поведение на екипа (програма-максимум, програма-минимум, възможни алтернативи, без алтернативни варианти).

➤ Общината е направила опит да разбере как се възприемат целите и очакваните резултати от гражданите в публичното пространство (най-често чрез медиите) и пред евентуалните поддръжници (lobbi).

➤ Общината е подготвила кратко, точно и разбираемо резюме на концепцията си на хартиен и магнитен носител с готовност за позитивно експониране.

➤ Общината е подготвила различни варианти на проектите на заключителните документи от предстоящите преговори.

➤ Общината изпраща покана за преговорите.

➤ Ако всичко това бъде изпълнено, възможността от случайни изненади, които да провалят преговорите е много малка. И въпреки това – „Готови се за най-тежката битка, за да те изненада сладката победа“.

3. Използване на механизмите на общественото допитване като аргумент при преговорите

Изследванията на общественото мнение са информационни средства, които могат да послужат, както като ориентир при провеждането на реформи, така и като аргумент в подкрепа на позициите на общината при преговори.

Съществуват няколко различни подхода за участие на граждани – във взимане на решения и общинската власт може да използва механизми за решения, взети с участие на граждани:

- Официални консултации
- Публично изслушване
- Срещи
- Потребителски панели
- Проучване на фокус-группи
- Представителни социологически проучвания

При преговори резултатите от тези допитвания могат да бъдат използвани като неопровергими доказателства за правотата на защитаваната позиция и за нейната значимост.

Активността на гражданините на дадена община по конкретен въпрос говори ясно за осъзнаването от тяхна страна на факта, че възгледите им не само се отстояват, но и имат влияние върху окончателния избор на решение на даден проблем. Подобна обществена сила и изразяване на гражданска подкрепа от жителите на една или всички общини, трудно би могла да бъде преодолена като аргумент в полза на вашата позиция.

По тази причина, въпреки че проучването до мнението на гражданините е тежък и често пъти скъп процес, при възможност и когато на мястото на преговорите се поставят за решаване проблеми от широка обществена значимост, те могат да изиграт решаваща роля във ваша подкрепа.

4. Медиите – партньор при лобирането

Не пропускайте медиите при своите лобистки кампании. Без тях вашите действия няма да имат същата тежест и ефект. Когато имате поддръжката на медиите, вие сте в голяма степен успели.

Колкото по-често и повече достоверна информация получават журналистите, толкова по-малка е вероятността „черните“ думки от липсата ѝ да бъдат запълнени със слухове и неверни факти.

Има няколко основни стъпки, които трябва да бъдат задължително изпълнени, за да бъде една медийна кампания в защита на интересите, успешна.

4.1. Определяне на посланието

Необходимо е да се открие онзи аргумент, който би бил най-убедителен за максимален брой хора. **Най-точното послание е основа, което е в състояние ясно и точно да определи проблема, вашата позиция по него и начина, който вие предлагате, за да бъде решен той.** Важно е да се помни, че многото детайли ще отвлекат вниманието от основното. Но посланието не е и рекламирано изречение – то трябва да съдържа повече информация, да осведомява хората по проблемите, по които работите и да ги убеждава, че трябва да ви дадат своята поддръжка.

Когато основното послание е веднъж създадено, то може и трябва да се преформулира за различните публики, с които общувате.

➤ Разработване на план за медийна кампания:

➤ Определяне темите на кампанията – Целта е да бъдат откроени основните теми в очакванията на целевите групи.

➤ Идентифициране и избор на целеви групи, както и предварителен анализ на техните реакции на посланието на кампанията, както и яснота за желаната промяна в представите им за обекта на кампанията.

➤ Следваща стъпка е изборът на стил и език на кампанията

➤ Определяне на послание

➤ Избор на медиите - Въпреки голямата сила на действие, донесла им прозвището „четвърта власт“ към избора на медии трябва да се подхожда внимателно и като се отчитат техните специфики.

➤ Избор на време за стартиране и развитие на кампанията, както и на цялостното ѝ времетраене

➤ Планирането на разходите е последната, но не най-маловажна стъпка при предварителното разработване на кампанията

➤ Разпределение на задачите по отделните членове на екипа и избор на основен комуникатор. Той трябва да владее няколко основни качества:

- да се ползва с авторитет;
- да бъде експерт в конкретната област;
- да бъде силно мотивиран;
- да бъде харизматична личност;
- да владее изкуството на диалога.

➤ Избор на форми за работа с медиите

➤ Какво трябва да знаем за прес конференциите

Безспорно организирането на пресконференция е едно от най-големите изпитания както за специалистите по комуникация на организацията, така и за преките участници в нея. Въпреки трудностите обаче, отзивът след една правилно планирана и проведена пресконференция е достатъчен реванш за усилията.

Добре е предварително да бъдат проиграни всички възможни варианти за развитие на ситуацията, както и съответните реакции при необходимост от промяна.

Извънлинието по време на пресконференциите е много кратко, следи със сериозен интерес от журналистите, а най-тежката част започва след края му — при задаването на въпросите.

Правилата, които е добре да бъдат спазвани

- Ясна, достатъчно висока и отчетлива реч;
- Добронамерено и „хладнокръвие“, дори когато задаваните въпроси са явно провокативни;
- Отговорите да се ограничават само до същината на въпроса — максимално точно и ясно. Без допълнителни подробности.
- Не е задължително да се знаят отговорите на всички въпроси. Позволено е да кажете — „Трябва да проверя този въпрос отново и бих могъл да ви отговоря след срещата.“
- Повече от наложително е да се избягва един човек да доминира с въпросите си по време на срещата.
- Добре е всички да получат отговор на своите въпроси. Не бива да остават въпроси без коментар. А след края не си тръгвайте веднага — дайте възможност за лични разговори и уговорки за допълнителни срещи.

Накрая всички трябва да са получили от допълнителните информационни средства.

➤ Интервюта

Правилата за успешно представяне по време на интервю — независимо дали става дума за телевизионно, радио или за печатна медия, интервю се покриват до голяма степен с правилата за доброто публично представяне по принцип.

Подгответе се

- С бележки, които ще напомнят за основните пунктове в изказването ви.
 - Да предположите всички възможни въпроси и да им подгответе евентуални отговори.
 - Психически и фактологически за най-тежките и неприятни въпроси.
 - Да знаете предварително, кой ще ви интервюира, ако това е възможно, опитайте се да опознаете стила му.

▪ Да определите за себе си колко време ще ви е необходимо, за да отговорите на въпросите.

- Да преодолеете „сценичната треска“.

По време на интервю

- Не мислете, че сте задължен да отговаряте на всеки въпрос.
- Не говорете за някой, който не присъства и не би могъл да се защити, същото може да ви сполети и въс.
- Да изграждате мостове на доверие със своя събеседник — те ще ви помогнат през цялото интервю.
- Да използвате преимуществата си — вие сте експертната страна и имате достатъчно информация, която другата страна има интерес да научи.
- Да бъдете позитивно настроен и въодушевен.
- Да бъдете добър слушател за въпросите и забележките на другата страна през цялото време. Активното слушане е гаранция за успешното интервю или поне, че няма да пропуснете провокации в разговора.
- Да бъдете коректен към своя партньор.
- Да запазите чувството си за хумор, то е част от хладнокръвието.
- Ако нямаете отговор или не можете да отговорите на поставения въпрос, да приемете това и да продължите спокойно напред.

➤ **Неформални срещи с представителите на медиите** — тази задача се изпълнява почти всекидневно от специалистите по комуникации. Тези срещи подготвят почвата за доброто взаимодействие с журналистите и затова не бива да бъдат пренебрегвани.

IV раздел

Преговорите на асоциациите на местните власти

1. Опитът на НСОРБ

a.) Процедурни правила за формиране на обща позиция на НСОРБ по проекти на нормативни актове

➤ **Правилата са приети на заседание на УС с Решение № 2 от Протокол № 5/30.07.1999 г. С тях се определят условията и реда за подготовка на становища и предложения от НСОРБ по проекти на нормативни актове, относящи се до дейността на органите на местното самоуправление и местната администрация и сдруженията на общините**

▪ При формиране на позицията си по проектите на нормативни актове, представителите на Сдружението се ръководят от законодателните приоритети и основните принципи за усъвършенстване на нормативната уредба, приети от Общото събрание, УС и специализираните комисии на НСОРБ.

▪ Основни принципи при формиране и отстояване на общата позиция на НСОРБ са **гласност, прозрачност, общност на интересите, коректност и пълна отчетност за действията и резултатите**.

▪ По принцип решенията по приемане на общата позиция по проекти на нормативни актове се вземат с консенсус. По изключение - в случай на несъгласие на незначителен брой от гласовете (под 10 %) – в позицията се отразява различието.

➤ **Подготовка на становища и предложения по проекти на нормативни актове**

▪ Становищата и предложенията по проекти на нормативни актове, изпратени за съгласуване от НСОРБ, се подготвят от екипа на НСОРБ и отразяват обобщените предложения на отделните общини, регионални сдружения и специализираните комисии.

▪ Проектите се изпращат за становище до регионалните сдружения и до общините, членове на съответните специализирани комисии, а при възможност и до всички общини, членове на Сдружението.

▪ Специализираните комисии провеждат заседания, на които се оформят становищата и предложенията по съответните проекти при условията и по реда на ПУДНСОРБ.

▪ Експертите на НСОРБ оформят окончателния вариант и в зависимост от сроковете за предоставяне на становищата, ги внасят за одобряване от УС на НСОРБ, след което те се изпращат на компетентния държавен орган.

▪ При невъзможност да се приложат изцяло процедурите по т. 11, 12 и/или 13, становищата и предложенията по проекти на нормативни актове се съгласуват в оперативен порядък с председателя и зам.председателите на УС на НСОРБ, предоставят се на компетентните държавни органи и се докладват на следващото заседание на УС на НСОРБ.

▪ В 10 дневен срок след изпълнението на дейностите по т.13 юридическите експерти на НСОРБ информират писмено общините, рег-

ионалните сдружения, а при необходимост и членовете на специализираните комисии за отразените и невключените техни предложения.

➤ **Подготовка на собствени проекти на нормативни актове**

▪ Собствените проекти на нормативни актове се изготвят в съответствие с принципите, утвърдени от ръководните органи на Сдружението, въз основа на предложенията на отделните общини, специализирани комисии, регионални сдружения или други организации.

▪ Решението за подготовка на собствени проекти се основава на годишната програма на НСОРБ. По изключение решението може да се вземе от УС на НСОРБ с последващо мотивиране пред ОС на организацията.

▪ Проектите се разработват от работни групи включващи представители на общини, регионални сдружения, държавни органи, административния персонал, партньорски организации, външни експерти. Съставът на работните групи се определя от УС на НСОРБ при спазване на критериите за равнопоставено представителство на общините по политически, географски, по големина и други принципи.

▪ При възможност проектите се представляват на дискусционни форуми с участие на представители от заинтересованите страни. Финансирането на разработките се осигурява от собствени средства на Сдружението или по проекти, финансиирани от други организации.

▪ Проектите се разглеждат от специализираните комисии, Управителния съвет, а при необходимост – и от Общото събрание на НСОРБ. Одобрените по този ред проекти се изпращат до компетентните държавни органи.

➤ **Участие в работни групи, заседания на специализирани държавни органи, комисии на НС**

▪ Представители на Сдружението участват в междуведомствени работни групи, сформирани от централните държавни органи или други организации за подготовката на проекти на нормативни актове, когато бъдат поканени за това.

▪ За включването на представители на Сдружението по горната точка общините се информират по подходящ начин, както и регионалните сдружения и другите партньорски организации и се поканват да изпратят в определени срокове своите предложения за отстояване от представителите.

■ Дейността на представителите на Сдружението се приема от УС въз основа на писмен отчет за извършеното от тях.

■ В състава на групите се включват експерти от административния персонал на Сдружението и/или от общините и регионалните асоциации, а при необходимост и лица на изборни длъжности - кметове или представатели на общински съвети.

■ Представители на Сдружението участват в заседанията на специализираните комисии на Народното събрание, когато бъдат поканени за това. В заседанията на комисиите участват членове на УС, експерти от административния персонал, от общините и/или от регионалните сдружения.

■ При разглеждане на законопроекти от изключително важно значение на местните власти в заседанията на комисиите на Народното събрание участват и членове на УС, председатели и членове на съответните специализирани комисии на НСОРБ или други изборни представители определени от УС или от неговия председател.

➤ Правила за функциите и дейността на представителите на НСОРБ в междуведомствени консултативни и управителни органи

■ Представителите на НСОРБ в междуведомствени консултативни и управителни органи се определят с решение на УС на Сдружението.

■ Препис от решението по т.и. се изпраща до ръководителите на съответните министерства и ведомства и на избраните представители на НСОРБ.

■ Редът и условията за устройството и организацията на дейността на съответните органи се определят с техни вътрешни правила.

■ При осъществяване на дейността си в тези органи представителите на Сдружението се ръководят от:

- законите и подзаконовите нормативни актове, регламентиращи статута и правомощията на съответните органи;

- Устава и Правилника за устройството и дейността на НСОРБ;

- решенията на ОС, УС и специализираните комисии;

- процедурните правила за формиране на обща позиция на НСОРБ по проекти на нормативна актове;

- предложениета на членовете на Сдружението.

■ При участието си в съответния орган представителите на НСОРБ

представляват и отстояват интересите на всички общини, членуващи в Сдружението.

■ Представителите на НСОРБ в управителните и консултативните органи предоставят своевременно информация и периодически се отчитат за дейността си и приетите решения пред УС и съответните специализирани комисии. Разпространението на информацията до всички членове на Сдружението се извършва от административния персонал по установения ред.

■ Организационно-техническото подпомагане на дейността на представителите на НСОРБ в управителните и консултативните междуведомствени органи се осъществява от административния персонал на Сдружението. За тази цел представителите на НСОРБ уточняват с изпълнителния директор предпочтитанияте от тях организационни начини и форми.

б.) Неписани правила на НСОРБ

През годините Сдружението е водило много и различни по характер преговори. В тези успешни и неуспешни битки, се утвърждават неписаните правила на Сдружението и на неговите представители:

■ Ние вярваме, че можем да променим нещата към по-добро

■ Ние не критикуваме, а работим за промяна!

■ Ръководим се от принципа „И най-лошият компромис е по-добър от идеалната война!“

■ Не мълчим, когато бият по общините

■ Ако ни изгонят, търсим друг вход, за да се върнем

■ Имаме търпение да убеждаваме, но не допускаме излишно отлагане

■ Уважаваме хората, с които преговаряме, но искаме същото и за себе си

■ Не горим мостовете, по които може да се наложи да минем повторно!

■ Дори гениалният монолог не може да замени обикновения диалог!

■ Да бъдем лоялни към общата кауза, дори тя да не е в полза на каузата на отделната община!

■ Не присмаме проформа срещи, а само такива, от които ще има реален резултат

- Тръгваме към преговорите позитивно настроени
- Натискът продължава и след преговорите
- Не допускаме позициите ни да бъдат разделени
- Само воденето на диалог може да доведе до решение и ефективен изход

2. Добри практики

a.) Механизмите на НСОРБ за водене на диалог

Основните принципи на работа на Сдружението са доброволност и равнопоставеност - член на НСОРБ може да бъде всяка община, която признава неговите Устав, цели и задачи.

Още от самото начало НСОРБ определя като своя основна мисия да представлява и защитава интересите на местните власти, да работи за силно и устойчиво място самоуправление.

През годините с разширяването на контактиите, сферите на влияние и активната дейност, НСОРБ изтражда своята **ВИЗИЯ** като „глас“ на общините, търсен и надежден партньор на централните власти и международните организации, център за предоставяне на полезни и необходими услуги на членовете.

Съгласно Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) представителството на НСОРБ се развива в следните аспекти:

- да представлява своите членове пред държавните органи;
- да разработва предложения за промяна и усъвършенстване на законовата уредба на местното самоуправление;
- да подготвя становища и предложения по проектобюджета на страната в частта му за общините;
- да осъществява контакти със сродни организации от други страни, както и да членува в международни сдружения.

С оглед концентриране на усилията в определени сфери на общинската дейност, Общото събрание на НСОРБ ежегодно определя законодателни приоритети на Сдружението за съответната година. Те отчитат както законодателните програми на централната власт, така и предложениета на общините и са в основата на дейността на специализираните комисии на организацията.

Позицията на НСОРБ се формира по принципите на прозрачност, общност на интересите, коректност и пълна отчетност на действието и резултатите. В зависимост от сроковете, процедурата за формиране и представяне на общо становище/предложение на НСОРБ включва следните етапи – събиране на предложения (от общините, регионалните общински асоциации и различни дискусионни форуми), обсъждане в постоянните комисии на НСОРБ, подготовка и внесение на становището за обсъждане от Управителния съвет (в отделни случаи и от Общото събрание), предоставяне на заинтересованите институции. При сък্ষен срокове (обикновено 14 дни), проектите се извират до членовете на съответните специализирани комисии, както и до представителна извадка от общини в зависимост от тематиката, като становището се оформя в оперативен порядък (схема на процедурата по формиране на Законодателната позиция на НСОРБ ще откриете в Приложението).

Бътрецните демократични процедури осигуряват широко участие на общините при формиране на законодателните приоритети, обсъждане и конкурентноспособност на различни идеи и предложения, отсяване на спорните въпроси и консенсус по приетите решения. За отстояване на своите предложения при

Диалог с централната изпълнителна власт с НСОРБ се стреми към привличане на широка обществена подкрепа, полезно и равноправно партньорство с институции, организации и личности, работещи в полза на общините. През последните години се разшири взаимодействието между централната и местна власт като се премина към трайното му регламентиране чрез сключването на Споразумение за сътрудничество с Министерски съвет, подписано на 11.12.2001 г. и е едно от най-толемите постижения в диалога местна - централна изпълнителна власт. Важността на Споразумението се обуславя най-вече от съдържанието му, отразяващо по същество всички досегашни основни искания на общините към изпълнителната власт. То постави началото на нов етап в развитието на местното самоуправление, като в същото време след неговото подписване, НСОРБ е изправено пред огромното предизвикателство да набележи конкретни стъпки и механизми за практическата му реализация.

За тази цел през февруари-март се провеждат 10 дискусионни форума за изработване на консенсусната общинска позиция в основните сфери на дейност. В тях участват представители на общо 147 общини - общо 832 участници - кметове на общини, председатели на ОБС, експерти от общинска администрация, ръководители на общински служби и звена, представители на централната власт, представители на неправителствени организации, учебни заведения, бизнес среди, медии и други.

При организацията на форумите е възприет подход за свободно заявяване на участие от страна на общините. В брой 1 на Информационния лист на УС са представени целите, темите и графика за провеждане на форумите. Персонални покани са изпратени на специалистите, заявили интерес към съответния форум, а също така и на членовете на ресорната постояннона комисия. С възприемането на този подход, Управителният съвет си поставя две основни цели: да осигури максимално представителство на различни по големина и характеристики общини, както и да привлече за участие възможно най-широк кръг общински представители – съветници, служители, заети в общински служби и фирми.

Форумите се отличават и с още няколко основни характеристики.

- Потвърждава се необходимостта от провеждането на дискусии по отделни сфери на общинската дейност, като участниците многократно изказват одобрение за инициативата на НСОРБ, както и искания подобни дискусии да станат регулярни.

- Включването в дискусиите предимно на общински експерти в конкретната сфера допринася за тяхното ползтоворно и професионално провеждане.

- Полезно е участието и на представители на централната власт, което дава възможност да се направи съпоставка между националните приоритети в съответната сфера и проблемите на общините.

- Дискусиите се отличават с колегиален тон, конструктивизъм и зачитане на чуждото мнение – консенсусът се постига чрез аргументиране на различни гледни точки, при спазване на спокоен и делови тон.

По време на форумите са избрани 16 контактни групи за взаимодействие с всяко отделно министерство и ведомство. В тях участват не само членове на Управителния съвет, но и експерти от различни по ма-

щаб общини, като по този начин в работата е включен възможно най-широк състав от представители на местните власти. НСОРБ организира обучение по лобиране за членовете на всички контактни групи, което им помогна по-нататък в процеса на преговорите с отделните институции по-добре да защитават общата кауза. Управителният съвет на свое заседание даде мандат за преговори на базата на ясна обща позиция в отделните сфери на дейност.

След приключване на първия етап по изработване на консенсусна позиция, НСОРБ премина към следващата стъпка – провеждане на срещи между контактните групи и ръководството на отделните институции за обсъждане на конкретните промени и приоритетно набелязане на задачите за 2003 г.

Непрекъснато се обогатяват формите, насочени към повишаване полезнотата от диалога между централна и местна власт.

Какви са най-често използваните форми на взаимодействие?

- **Представителство в консултативни органи към МС и отделни министерства** - Съвети по регионално развитие, социално подпомагане, туризъм, малки и средни предприятия, администриране на данъчното законодателство, охрана на горите, координация и контрол на дейностите по създаването на кадастъра и имотния регистър, управление на отпадъците, прилагане и мониторинг на Националния план за развитие на земеделието и селските райони и редица други.

- **Представителство в Управителни съвети и комитети за наблюдение** – фонд „Култура“; програмите ИСПА и САПАРД, проект „Гражданско участие и развитие чрез мрежата на читалищата“, Здравноосигурителна каса и други. (Подробна информация можете да намерите в Приложението).

Представителите на НСОРБ в отделните органи се определят от Управителния съвет на организацията. Те действат отговорно, съгласно одобрените процедури и се отчитат за своята дейност. Всяко участие е предшествано от подготовкa, която включва събиране на предложения от общините, обсъждане от постоянните комисии и други. По този начин се гарантира, че отделните представители отстояват консенсусните предложения на общините в съответните области.

- **Участие в смесени работни групи** - с постоянен или временен характер

■ Съвместно участие в дискусионни форуми - съвместно с централната власт по прилагането на новоприети или изменени нормативни актове, на които представители на съответните централни институции представят и дискутират с представители на местните власти практическите аспекти на приложението. Резултатите са полезни не само за общините, но и за централната власт.

Много интересна форма на взаимодействие с централната законодателна власт е инициираният от НСОРБ и провеждан със съдействието на Народното събрание

Ден на диалога между законодателната и местната власт

които се организира ежегодно от 1998 г. На този ден едновременно в цялата страна (по избирателни райони) се провеждат срещи между народни представители, председатели на общински съвети, кметове на общини, областни управители и експерти. Те са посветени на въпроси от изключителна важност за местното самоуправление:

■ 1999 г. „Подобряване на взаимодействието между републиканския и общинските бюджети“

■ 2000 г. „Местни данъци. Подход при определяне взаимодействието между републиканския и общинските бюджети“

■ 2001 г. „Разширяване на ресурсните възможности на общините“

■ 2002 г. „2003 г. – реален старт на финансовата децентрализация“

■ Утвърди се практиката в дискусиите да вземат широко участие от 900 до 1000 представители на всички общини от съответния регион и народни представители от съответния избирателен район, както и представители на неправителствени организации, децентрализирани държавни структури, общински служители, медиите и др. За провеждането на срещите се изготвят писмени помощни материали по темата на дискусията, които се предоставят предварително на всички участници. Основният и най-важен резултат от ежегодното провеждане на Дена на диалога е, че в духа на конструктивни и творчески дискусии се постига по-добро разбиране на позициите: от една страна – в народните представители за общинските проблеми, и от друга - в общините - за националните приоритети.

■ Участие в дейността на парламентарните комисии:

Представители на НСОРБ участват на експертно или изборно ниво в заседанията на Парламентарни комисии, когато се обсъждат законо-

проекти, засягащи правомощия на местните власти. По ключови въпроси се провеждат работни срещи между Управителния съвет на НСОРБ и ръководствата на парламентарните групи. Такава среща беше организирана в края на 2000 г. при обсъждане на предложението на общините по проекта на Закона за държавния бюджет на Република България за 2001 г. и по този начин бе осъществено лобиране на най-високо парламентарно ниво.

Подобни срещи бяха проведени и през м. ноември 2002г., когато в рамките на два дни Управителният съвет в пълен състав успя да осъществи тези изключително важни контакти, като потърси подкрепа от ръководствата на парламентарните групи по проектобюджета за 2003 г. в частта за общините.

Диалогът и откритостта между централната и местна власт, са важна предпоставка за подобряване на законодателството, за изграждане на демократични институции. НСОРБ е отворена организация и работи с всички институции и личности, които познават проблемите на местното самоуправление и причините на тяхното възникване, имат идеи за решаване на проблемите, най-вече по отношение намирането на по-добър баланс между правомощия и отговорности на местните власти, увеличаване на финансовата самостоятелност на общините и на приноса им в евроинтеграцията, изразяват готовност за принос в диалога централна - местна власт.

Със своята дейност НСОРБ се стреми да подпомага усилията на централната власт като ги допълва и координира с тези на общините. Централната власт получава съдействие от НСОРБ при разпространение на информация до общините, при проучвания по актуални въпроси сред общините, при включване на представители на централната власт в обучителни модули, при подготовката на анализи и сравнения, както и при осъществяване на мониторинг по приложение на ново законодателство.

6). Преговорите с Министерство на финансите

Практиката по водене не диалог ще представим на примера на една от най-сложните сфери - финансови преговори между централните и местните власти

➤ Законодателна рамка

Правомощията на НСОРБ за водене на преговори с МФ са законово регламентирани и се изразяват в правото на Сдружението да

представлява местните власти, да преговаря от тяхно име и да отстоява техните интереси.

Законовото изискване за упражняването на това правомощие е в НСОРБ като доброволна организация да членуват две трети от общините. От 1999 г. всички общини в България са членове на НСОРБ, което безспорно е предпоставка за авторитет и сила на общинския глас при воденето на всички преговори с централните власти.

Съгласно разпоредбите на ЗМСМА и на Закона за общинските бюджети:

- НСОРБ подготвя становища и предложения по проектобюджета на страната в частта му за общините;
- Министърът на финансите провежда консултации с НСОРБ по проекта на Закона за държавния бюджет (ЗДБРБ) за съответната година, в частта му за общините.

Ежегодно с Решение на Министерския съвет за откриване на бюджетната процедура се определят задачите, сроковете и взаимодействието между държавните органи и местните власти, в т.ч. и с НСОРБ по разработването на проектобюджетите на общините за следващата бюджетна година.

В зависимост от нивото на участниците в диалога между централните и местните власти по съставянето и изпълнението на общинските бюджети, органите за неговото водене биват два вида:

- **На политическо ниво - представители на Управителния съвет на НСОРБ (избрани местни представители)** се срещат с министъра на финансите и неговите заместници.
- **На експертно ниво се създават смесени работни групи**, които подготвят и обосновават решения на възникнали значими проблеми на общините. (*Преговорите, проведени през 2002г., са детайлно описани в Приложението*).

Процедурата на водене на диалог с Министерство на финансите включва следните етапи:

▪ Подготовка на проект на предложения за подобряване взаимодействието между республиканския бюджет и бюджетите на общините през следващата бюджетна година.

▪ Обсъждане на проекта на Национални срещи на финансистите от общините.

▪ Приемане на предложенията от Общото събрание или от УС на НСОРБ и представяне на Министерството на финансите.

▪ Провеждане на работни срещи на експертно ниво с представители на министерството за предварително обсъждане на проблемите, свързани с разработването на проектобюджетите на общините.

▪ Провеждане на разговори между Министерството на финансите, другите министерства и общините по проектобюджетите за следващата година.

▪ Срещи на политическо/ръководно ниво между Министъра на финансите и УС на НСОРБ по проекта на ЗДБРБ за следващата бюджетна година. По принцип на тези срещи се обсъждат макрорамката на държавния бюджет и на общинските бюджети, размерът на проектобюджетите на общините, Методиката за определяне на бюджетните взаимоотношения на республиканския с общинските бюджети, съгласуват се текстове на разпоредби по проекта на закон.

Като резултат от срещите се подписва протокол за обсъжданите въпроси и постигнатите взаимни договорености. Обикновено в проекта на закон се отразяват част от предложенията на общините.

През 2002г. бяха подписани и Правила за водене на финансови консултации и преговори между НСОРБ и МФ. (*Могат да бъдат открити в Приложението*)

Какво показва досегашният ни опит?

▪ Необходимо е да се води траен, добронамерен и конструктивен диалог с централните власти;

▪ За постигането на реали резултати е нужна много добра предварителна подготовка, усвояването на огромен обем информация, експертни анализи и обосновка на предложенията;

▪ Изисква се усиlena работа по събиране и обобщаване на предложения от общините, по оформяне на обща позиция, по нейното дискутиране и приемане от подходящ форум. Тези усилия са изключително полезни, тъй като помагат за **хоризонталния диалог** - т.е. самите общини да се договарят към какво се стремят;

▪ Не трябва да се очакват незабавни резултати и по-най добро предложение. Всеки въпрос на промени във финансовата система изиска време, обществена дискусия и консолидация;

▪ За да има резултат трябва категорично да се противодейства срещу всеки опит за политизиране на финансовите проблеми на общините.

➢ **Технология на успеха на представителството на интересите на общините при смесени консултивативни групи**

Защо преговорите постигнаха своята цел? Въпреки че отговорът не може да бъде единствен, причините за успеха можем да търсим в следното:

▪ **Състав на контактната група на НСОРБ за преговори с МФ** – всички участници в преговорите имаха отлични познания и дългогодишна практика в подготовката, изпълнението и отчитането на общинския бюджет.

▪ **Легитимност на групата** – създадена с решение на УС на НСОРБ и обосновани от Дискусационния форум по финансова децентрализация и Националната среща на финансистите от общините в РБ.

▪ **Рамка за водене на преговорите** – поставя дадени цели и параметри на преговорите

▪ **Подготовка на срещите** – преди всяка среща внимателно беше обсъждан дневния ред, информацията, с която разполага НСОРБ по всяка от точките, възможните решения, съобразени с действащата нормативна уредба и подредени по приоритетност и т. н.

▪ **Тактика на водене на преговорите** – ръководителят на групата води диалога, като при нужда го допълват останалите членове на групата. При поднасяне на допълнителна информация от страна на Министерството на финансите групата прекъсва преговорите за кратко, за да има възможност да анализира информацията и да изработи свое становище по нея.

▪ **Поемане на отговорности** – конкретните искания могат да бъдат удовлетворени само когато се поемат съответни ангажименти от двете страни за тяхното изпълнение и отразени в протоколите от консултациите.

▪ **Отсрещната страна** – всичко, казано дотук, не би могло да бъде постигнато, ако я нямаше готовността и волята за преговори на представителите на МФ за трайно решаване на финансовите проблеми на общините, както и разбирането, че процесът на финансова децентрализация е необходим и не обратим.

Разбира се, че по време на консултациите има и не малко трудности. Представителите на МФ не винаги са доброжелателно настроени, понякога заедно с материалите за дискусията се носят и ксерокопия на страници от вестници, на които се четат заглавия като напр.: „*Кметовете се готвят за война с кабинета*”, „*Предстои война между общините и финансово министерство*” и т. н. Вечен проблем е навременното подаване на информация от МФ към НСОРБ, което затруднява подготовката ни за срещите; липсата на време за реален диалог и отразяване на предложенията за промени превръщаха понякога консултациите във формална и не особено резултатна процедура.

▪ **Независимо от всичко най-важният резултат е, че съществува трайен процес на диалог и /в немалко случаи вече/ взаимно разбирането между представителите на Министерството на финансите и НСОРБ.**

3. Какво можем да научим от другите - практики на ЕС и на страни-кандидатки*

а.) Представителството и защитата на интересите на общините – основна задача на националните асоцииации на местните власти (НАМВ).

Дори за най-младите организации, дейностите по защита на интересите заемат по-важно място от предоставяното на услуги на членовете. И това е логично, тъй като основната причина за създаването на НАМВ е чрез общите действия на организацията по представителство и защита, да бъдат защитени интересите на всеки от нейните членове. Обединени, общините имат много по-големи шансове да окажат влияние върху централната законодателна и изпълнителна власт, да променят законодателството, да осигурят необходимото за осъществяването на техните дейности финансиране.

Подходът, който асоциациите използват при осъществяване на дейностите по защита на интересите, е различен в различните страни, но те винаги трябва да отчитат **факторите за влияние**: политическата среда, степента на децентрализация, авторитета на самите асоцииации, готовността на централната власт за ефективно партньорство, въвличането на изборни представители в дейността на асоциацията, капацитета на изпълнителския състав.

Утвърдените НАМВ работят в сравнително стабилна и предсказуема среда. Те имат стратегически планове и рамки за лобиране, разраб-

отвани и актуализирани в продължение на десетилетия. В своята дейност разчитат на партньорството и взаимното уважение от страна на централната власт. И макар че биха могли да се появят несъответствия при разпределението на ресурсите, не съществува опасността те да повлият сериозно върху цялостното положение на местните власти. Затова НАМВ следят активно всяка промяна, която може да окаже негативно влияние върху техните членове. *При младите и развиващите се асоциации* ситуацията е различна. Бързите и непредвидими промени в националната политика, липсата на ефективна децентрализация и неравностойното партньорство с централната власт, могат да окажат силно отрицателно въздействие върху местните власти. Работата в подобни условия означава, че НАМВ трябва да насочат своите усилия първоначално към завоюването на авторитет и постигането на реално партньорство с централната власт и чак след това да преминат към активното изпреварващо представяне на предложения за нова политика и законодателство.

Често в резултат от икономическата и политическата среда местните власти съсредоточават работата си върху осигуряване на финансиране, адекватно на задачите, които трябва да изпълняват. Първата стъпка към разрешаване проблема с нефинансираните дейности е разработването на сила политика по представителство и защита на интересите, която да убеди централната власт, че има равностоен и надежден партньор, с когото трябва да работи и да се съобразява.

Следователно основната роля на НАМВ по представителство и защита на интересите включва следните елементи:

- Мониторинг;
- Защита на интересите и правата на местните власти;
- Анализиране на законодателството и решенията на съда по отношение на тяхното влияние върху членовете и местните данъкоплатци;
- Постоянно следене и предприемане на активни действия по решения, ограничаващи възможността на местните власти да решават своите проблеми и да повишават собствените си приходи.

➤ Разработване на политика

Асоциациите на местни власти разработват предложения за провеждане на политика поради няколко основни причини:

- За да бъдат следвани в работата им по защита на интересите и по либиране от името на своите членове;
- За да бъдат определени основните въпросите от общ интерес за членовете им;
- За да окажат влияние върху бъдещото развитие и ролята на местните власти в държавата: становищата по провежданата от държавата политика определят позицията на местните власти.

Становищата по провежданата политика винаги трябва да се оформят въз основа на *консолидираното мнение на членовете*. Така те придобиват необходимата тежест и сила за либиране. Независимо дали становищата се отнасят до определен закон или представляват рамка за дискусия с централната власт, те трябва да бъдат „обединеният глас“ на местните власти, а не мнение на отделни общини.

При формирането на позицията трябва да бъдат предварително определени приоритетите, въз основа на стратегическия план или друг анализ на целите и приоритетите на членовете в средносрочен период. Основните средства за това са годишните събрания, семинарите, проучванията и директният контакт с членовете. Много е важно членовете да участват в определянето на приоритетите, като крайните решения се вземат на политическо ниво и по този начин се повишива „колективната отговорност“ към политиката на асоциацията.

В зависимост от позицията и капацитета на организацията, разработването и провеждането на политика може да бъда последващо (в отговор на) или изпреварващо дадено решение на централната власт. **Развиващите се НАМВ**, които са в процес на изграждане на своя капацитет и доказване на своята роля в управлението, често започват от нула при формиране на обща позиция на членовете по определен въпрос. В такъв случай приоритет за асоциацията е разработването и представянето на становище пред централната власт относно направено от нея предложение и завоюването на доверие и авторитет от асоциацията като партньор в консултациите. Т.e. ограничените ресурси на организацията са насочени към реагирането на текущи или предстоящи в близко бъдеще проблеми, които срещата местните власти.

В асоциациите на местни власти с опит са създадени постоянни комисии и подкомисии, които разглеждат въпроси от тяхната компетентност. Те вече са формулирали своята политика и работят по-скоро

върху нейното адаптиране и актуализиране или в отговор на законодателната реформа в страната. Комисиите разглеждат тенденциите на развитие в перспектива и анализират дългосрочните последици от предлането законодателство. Освен това те разработват предложения за ново законодателство или за промяна на съществуващото, въз основа на приоритетите и проблемите на местните власти, а не въз основа на програмата на централната власт.

НАМВ работят согласно приета "рамка за провеждане на политика" – това е документ с постоянен и всеобхватен характер, който третира всички основни области от местното самоуправление. Рамката се преразглежда ежегодно и се актуализира от различните постоянни комисии, като се приема от Общото събрание. В някои асоциации се създава специална комисия за провеждане на политика, която да координира дейността на различните комисии в тази област.

При разработването на дадено становище, от важно значение е в него да бъдат включени факти и данни в негова подкрепа. Това придава по-голяма тежест на становището и вероятността то да бъде възприето сериозно, нараства.

Понякога се налага асоциацията да реагира в много кратки срокове на предложения, направени от парламента например. В такива случаи консултирането с всички членове става невъзможно. Тогава позицията трябва да се формира от съответната комисия. В зависимост от вътрешните правила на организацията, проектопредложението и препоръките на комисията могат да бъдат разгледани и приети от УС на асоциацията, като се предоставя на комисията възможност за предприемане на неизбавни действия.

След като предложението по политиката бъде прието от асоциацията, трябва да се следи за неговото изпълнение и за постигнатите резултати. Ако структурата на асоциацията позволява, мониторингът се извършва от комисиите или подкомисиите. Асоциацията трябва да притежава и съответните механизми за актуализиране и преразглеждане на общата и специфичната политика.

➤ Стратегии за лобиране

Лобирането е „опит за оказване на влияние върху законодателите“, тази роля на асоциациите е директно свързана с програмата на организацията, както и с националните структури за провеждане на политика.

За да бъде успешна тази дейност обаче местните власти трябва да могат да разчитат на разбирането на обществеността като цяло, както и на по-важните институции като синдикати, НПО, медии и бизнес сектора.

➤ Определяне на приоритетите

Тъй като в дневния ред на асоциациите винаги стоят по няколко проблема за разрешаване, важно е те да могат да определят своите приоритети. Това се постига чрез стратегическо планиране и формулиране на политиката, но понякога се налага предприемането на ад-хок действия. Важно е асоциацията да бъде запозната с тенденциите на развитие по отношение на местното самоуправление, както и да следва програмата на парламента. Напредналите асоциации, които са създали добри взаимоотношения със съответните министерства, са извоювали правото си да бъдат консултирани на най-ранен етап от разработването на политиката или подготовката на ново законодателство.

При определянето на приоритети трябва да се имат предвид следните моменти:

- Дали проблемът се вписва в общата рамка на приоритетите, определени от членовете?

- Дали лобирането по даден въпрос ще бъде от полза за една или няколко общини, или за общините като цяло? Важно е да се прецени дали специфичният случай може да стане прецедент за други такива, като в този случай той става случай от общ интерес.

- Каква е степента на важност на въпроса за местните власти?
- Какви са шансовете лобирането да бъде успешно?

Асоциациите на местни власти най-често лобират в следните направления:

- Увеличаване на финансовите ресурси на местните власти в съответствие с техните отговорности;

- Законодателство по децентрализация и нови отговорности на местните власти;

- Закони и разпоредби, оказващи пряко влияние върху сферите на дейност на местните власти;

- Законодателство, свързано със заетостта.

➤ Канали за лобиране

Лобирането е постоянен процес. Той изисква постигане на разбира-

не на нуждите и потенциала на местните власти, създаване на мрежи и познаване на потенциалните поддръжници и опоненти. Асоциацията трябва добре да познава програмата на централната власт и да се възползва от удобните за лобиране случаи като подготовката на държавния бюджет, избори на нов парламент, формирането на ново правителство. Тези случаи трябва да се използват за провеждане на срещи с министерствата, с ръководствата на партиите, на които да се поставят на внимание проблемите на местните власти и да се иска подкрепа за тяхното решаване.

Лобирането може да се осъществява по различни начини: от използване на личните контакти до лобиране чрез чисто обективни аргументи. Мотото трябва да бъде: **Определи истинския източник на влияние и според него избери своята стратегия!**

В случай, че решенията се взимат от политическите ръководства, няма смисъл да се инвестират време и усилия в изграждането на добри взаимоотношения със служителите в министерствата. От друга страна, ако служителите имат възможност да поемат по-голяма отговорност в подготовката на процеса, такива усилия трябва да бъдат положени. При всички случаи трябва да се спазва правилото „Асоциацията да не създава предпоставки за обвинение в политически пристрастия“.

Най-преките канали за лобиране са:

- Представяне на официални предложения пред централната власт;
- Представяне на предложения за промяна на законодателството пред парламента;
- Провеждане на консултации с министерства, правителството или парламента по специфични въпроси;
- Участие в комисии и консултативни органи на централната власт по въпроси, свързани с местното самоуправление;
- Сключване на споразумения между асоциациите и органите на централната власт.

В държавите, където асоциациите са утвърдили своя авторитет, централната власт сама се обръща към тях за консултации.

Други канали за лобиране са:

- Общото събрание с участие на отговорни представители на централната власт;

- Изразяване на становището на асоциацията чрез медии;
- Отправяне на покана към министър за участие във важни за общините събития;
- Изграждане на стратегически партньорства и съюзи с важни личности. За асоциацията е много важно да привлече членовете при формирането на общата политика и позиция. Всички членове трябва да бъдат информирани за позицията и действията на организацията, така че да могат да ги следват. Ясно и своевременно трябва да бъдат представяни и постигнатите резултати. По този начин се осигурява подкрепа от членовете за изпълняване на постигнатите договорености.

Препоръчително е, когато това е възможно, да бъдат привлечани и други заинтересовани групи, да се преценят възможностите за изграждане на съюзи, а понякога е от взаимен интерес да бъде постигнат компромис по противоречиви въпроси, който обаче ще направи съюза по-силен пред опонента.

6.) Лобирането пред Европейските институции – предизвикателство пред местните и регионални власти

Нормално е местните и регионални власти да са добре запознати с противчането на законодателните процеси на национално ниво и с участниците в тези процеси, което им позволява да им влияят. По-различно изглеждат нещата, когато става въпрос за представителство пред европейските институции. Членството в ЕС принуждава местни власти да работят с много по-голям брой участници – не само от страните-членки на ЕС, а и с органите на ЕС. В този смисъл съществуваща конкуренция между отделните общини и региони на национално равнище придобива ново, по-динамично измерение.

Общините вече не се обединяват единствено на принципа, че принадлежат към едно и също ниво на управление, а коалициите между тях се базират на общност на интересите им в социално-икономическа, законодателната, политическата и екологична област.

Официалният път, по който общините и регионите на страните-членки на ЕС изразяват своите интереси е посредством своите правителства.

Изисквания за успешно лобиране пред институциите в Брюксел
⇒ **Интересите на общината трябва да бъдат ясно и недвусмислено**

формулирани. Тя ще бъде чута само ако представи убедителни аргументи, добри идеи и концепции, които са в съответствие с идеята за „предлагане на идеи, вместо противопоставянето им“.

⇒ **Трябва да се определят конкретните органи и служители, пред които да се представят въпросите, предизвикващи беспокойството на съответните местни власти.** Често пъти е много по-важно „Не какво знае, а кого познава“ общинската управа.

⇒ **Лобирането е и въпрос на планиране във времето**, т.е. местната власт трябва да си отговори на въпроса как да предостави съответната информация на подходящия човек в подходящото време.

Брюкселският офис - успешна стратегия за лобиране

В момента около 2600 заинтересовани институции имат собствени офиси в Брюксел, като 200 от тях представляват интересите на различни местни и регионални власти.

Брюкселският офис, като представител на органите на поднационално ниво, има за цел да им даде възможност те да получат максимална изгода от членството на съответните държави в Европейския съюз. За тази цел, той трябва да изпълнява следните функции:

⇒ **Събиране на информация по официални и неофициални канали** - наблюдение, анализ на информация и след това взаимодействие със съответните институции от страната с цел да се формулира позицията на съответните местни власти или на тяхна асоциация и тя да бъде представена пред съответните институции на ЕС.

⇒ **Набиране на средства** - членството в ЕС позволява да се кандидатства за финансова подкрепа от неговите регионални и структурни фондове, както и от участие в различни програми и инициативи на ЕС.

⇒ **Лобиране** - лобирането означава позициите на местните и регионални власти да бъдат представяни убедително пред отговорните лица в ЕС, така че те да бъдат разбрани и възприети на ранен етап.

⇒ **Представяне на помощ и съвети на отделни местни политики** - в резултат на членството на една страна в Европейския съюз, на редица политики от местните и регионални органи на управление се налага да работят с Европейските институции за пръв път.

⇒ **Създаване на мрежи – установяване на контакти** - способността да се изградят близки контакти е много по-важно от изготвянето на

каквото и да било становище, защото чрез тях може да се оказва много по-силно влияние.

⇒ **Осигуряване на публичност и представителство** - Брюкселският офис служи и като икономически и културен представител в Брюксел на съответната община или регион.

⇒ **Обучение** - с оглед изграждането на надеждни връзки със собствената си организация, Брюкселският офис трябва да бъде използван като място за обучение и допълнително повишаване на квалификацията.

Основните партньори на един Брюкселски офис при провеждането на дейности по лобиране са:

Европейската комисия – именно от нея тръгват новите предложения за промени в законодателството на ЕС.

Европейски парламент – за да се лобира успешно в подкрепа на определен въпрос е необходимо не само да се поддържат добри контакти с родните членове на Европейския парламент, но и да се познават в дълбочина процесите и организационните процедури, приложими в рамките на Европейския парламент.

Европейски съвет – в него са представени отделните държави и затова влиянието, което може да бъде упражнено върху Съвета в Брюксел е доста ограничено.

В заключение може да се каже, че ако общините и регионите искат да имат успех на европейско равнище, те трябва да приемат ясни становища, да излагат ясно своите възгледи и да защитават интересите на своите граждани, които са и граждани на Европа.

в.) Опитът на Асоциацията на холандските общини в лобирането и защита на интересите на нейните членове (при приемането на държавния бюджет)

В Холандия в традиция се е превърнало всяка година в третия вторник от месец септември, правителството да представя на парламента проектбюджета на държавата за следващата година. Тъй като това става всяка година по едно и също време и по един и същи начин, Асоциацията на холандските общини (AXO) е разработила стандартизирана процедура за формиране, приемане и представяне позицията на местните власти относно проектбюджета.

АХО е установила многообразни официални и неофициални контакти както със служителите в министерствата, така и с политическите им ръководства. По този начин внасяните в парламента предложения от правителството не са изненада за АХО и тя разполага с необходимото време да подгответ цялостната си позиция предварително.

Няколко дни преди внасянето на проектобюджета АХО получава официално копие от проектобюджета, както и от придръжаващите го документи, изясняващи приоритетите на правителството за съответната година.

До средата на месец август отделите на АХО, отговарящи за провежданата политика, представят основните проблеми и въпроси, които трябва да бъдат включени в становището на асоциацията. Тези предложения се внасят и одобряват от Управителния съвет на АХО най-късно две седмици пред представянето на проектобюджета пред парламента.

Тъй като времето между официалното представяне на проектобюджета и началото на обсъждането му в парламента е твърде ограничено, практически е невъзможно да бъдат включени всички членове на АХО при формирането на становището. Мнението на членовете обаче е формирано през изтеклата година чрез работата им в различни постоянни комисии.

Становището на АХО, което се представя пред парламента, трябва да бъде кратко и ясно, което да даде възможност на „говорителите“ от отделните партии да използват лесно елементи от него при дебатите. Подобно съобщение се изпраща и на медиите, и тъй като това се прави всяка година, винаги по това време в тях има „заделено време и място“ за становището на общините.

С цел своевременното протичане на процеса на лобиране и защита на интересите на местните власти при приемането на бюджета, се разработва график с датите, на които парламентът ще обсъжда различните глави от него, с крайни срокове за представяне на позицията на АХО по отделните глави, с дати за дискутиране на предварителната реакция от УС и т.н.

С приближаването на дискусиите по бюджета в парламента, АХО провежда предварителни разговори и се договаря с „говорителите“ на различните партии относно отделни въпроси от проектобюджета. С цел

добра информираност за протичането на дебатите, служителите от АХО присъстват на сесиите на парламента и докладват резултатите пред УС.

За информиране на всички членове на АХО, позицията по проектобюджета се разпространява чрез:

- Специално издание на седмичното списание на АХО;
- Специални писма до членовете;
- Представяне на позицията и резултатите на интернет страницата на АХО;
- Индиректно информиране чрез прес-съобщения и интервюта за медии.

Лобиране на АХО след нови парламентарни избори

Мандатът на правителството в Холандия е четиригодишен. След провеждането на изборите започва формирането на новия кабинет като коалиция от поне две партии. По време на формиране на кабинета се провеждат детайлни преговори между коалиционните партньори, които приключват с подписването на официален документ — споразумение, което очертава основните насоки за провеждане на политиката за съответния мандат.

Задължение на Асоциацията е да осигури добро представяне на интересите и желанията на нейните членове при разработването на този документ. Официално това става чрез писмо от АХО до отговорника за формирането на кабинета.

Поради значимостта на този процес в разработването на проекта се включват както всички политически отдели, така и членовете и отделните структури на Асоциацията. Проектът завършва с подготовката на документ, в който са отразениисканията на холандските местни власти за съответния период и програмата, по която те ще работят в сътрудничество с другите нива и институции на властта. Документът се нарича „манифест“ и той става основа за разработване на документа, който се изпраща при формирането на новия кабинет, както и основа за стратегическо планиране на самата организация.

Какви са резултатите от манифеста?

• Манифестът съдържа от една страна предизвикателствата пред кабинета и пред общинските съвети, от друга страна, представлява приноса на общините при формирането на програмата на новия кабинет.

• По този начин се осигурява адекватно представителство на позицията на местните власти в коалиционното споразумение и се признава желанието за партньорство между централната и местната власт.

• В споразумението са включени приоритетите на членовете на АХО, залегнали в манифesta.

• Той става основа за стратегическо планиране и за разработване на програма за дейност на АХО и нейните членове.

Работата по представителство и защита на интересите на членовете на АХО обаче не свършва дотук. Провеждат се и редица съпътстващи дейности. Подписва се *официално споразумение между правителството, АХО и организацията на провинциите*. Преди края на мандата се извършва *оценка на резултатите от изпълнението на това споразумение*, като всяка от страните прави своя оценка и след това се формира общо становище, което се предлага на вниманието на новия кабинет като основа за подписане на споразумение с него. В работата по подготовката на споразумението активно се включват и членовете.

За тази цел подготовката преминава през три фази:

• Първата фаза включва: приемане на проектоплан от Общата комисия на АХО; формиране на консултивативна група; разработване на първоначален проект на документа с основните теми за включване в манифesta, със структура, която дава възможност за дискусия и варианти за избор; първият вариант на документа се приема от всички членове на Общата комисия и председателите на политическите комисии на АХО.

• Втора фаза: анализ на политическата среда с цел прецизиране съдържанието на документа, обсъждане с партньорски организации, министерства, депутати и други заинтересовани институции; обсъждане на проекта от политическите комисии на АХО и членовете й, както и с изявени експерти в областта на местното самоуправление; провеждане на проучване сред членовете относно приоритетите и задачите, които са им поставили през следващите години.

• Трета фаза: разработване на подобрен вариант на проектодокумент и разпространението му за коментари от членовете; провеждане на срещи на регионален принцип за неговото обсъждане; разработване на финалната версия на манифesta; приемане и представяне; провеждане на кампания за популяризиране на неговото съдържание.

За представянето и популяризирането на манифesta се подготвя и провежда специална комуникационна кампания.

г.) Опътът на Националната асоциация на местните власти в Дания по защита на общите интереси на членовете при приемане на ново законодателство

В Дания традицията на децентрализация в публичния сектор е широко застъпена. Интересен е примерът за сътрудничество чрез модела на компенсиране, при който министерствата са задължени да преговарят с местните власти относно разходите, които се налагат с предлагането и приемането на ново законодателство.

За защита на местните власти срещу нефинансираните мандати, беше постигнато споразумение между асоциациите на местните и регионални власти в Дания и правителството, че ежегодно ще се регулира блок субсидията, за да се осигури баланс на въздействието върху разходите на местната власт. Общийят принцип е регламентиран в Закона за субсидиите и изравнителните фондове от 1984 г., включително по-късните изменения и допълнения от 1992 г.

Министерствата са задължени да преговарят с местните и регионалните власти за разходите, свързани с всяко законодателно предложение, и е задължително да бъде постигнато споразумение, преди предложението да бъде внесено в Парламента. Правят се разчети и се преговаря в 4-годишна перспектива. Министерство, което предлага допълнителните разходи за местното самоуправление, се задължава да финансира последващото нарастване на блок субсидията със средства от своя бюджет.

Процесът на договаряне

Всяка отделна корекция на блок субсидията се договаря първо на експертно ниво и ако не може да се постигне споразумение, въпросът се отнася до съответните отговорни органи на Правителството и на асоциациите на местните власти.

График на преговорите

Преговорите се съществуват при следния график:

Октомври. Процесът на преговорите относно законодателството и наредбите, оказващи въздействие върху общините, започва през октомври, след като правителството е представило законодателната програма за следващата сесия на Парламента. Програмата е представена пред местните власти на първата среща през октомври на постояннния

комитет, председателстван от Министерството на финансите и с членове представители от различните министерства, НАМВД, асоциацията на графствата и столицата.

Процесът на преговорите по законодателната програма за местното самоуправление се провежда първоначално на административно ниво. Освен това в програмата могат да бъдат включени нови закони до м. април.

Октомври-май. Преговорите по отделните законодателни инициативи се провеждат на двустранна основа между съответното министерство и съответните партии в местното управление. Постояният комитет организира 4-5 заседания, където се дискутират резултатите от двустранните преговори. Ако двустранните преговори приключат без да бъде постигнато споразумение, постоянният комитет може да реши да въведе трестранни преговори – т.е. Министерство на финансите взема участие в по-нататъшните преговори. Тристранните преговори обикновено се състоят през март и април. Ако трестранните преговори също приключат без да бъде постигнато споразумение, постоянният комитет може да реши да препрати въпроса на политическо равнище.

Следователно Министерството на финансите, председателят на НАМВД и ръководителите на останалите институции започват преговори.

Юни. Преговорите приключват и правителството и местните власти утвърждава програмата за следващата година, преди тя бъде внесена за обсъждане от финансовата комисия на парламента. Преди 1 юли всяка година правителството е задължено да оповести държавната субсидия за предстоящата бюджетна година, като посочи сумите на субсидиите и изравнителните фондове по общини. В документа се посочва и информация за това дали е постигнато споразумение с асоциациите на местните власти относно финансовите последици.

В случай, че през бюджетната година се наложи да бъде променено или прието ново законодателство, което има финансови последици и не е било включено в законодателната програма, се правят междинни разчети и корекции.

Ролята на централната власт

По правило, преговорите за икономическите резултати от очакваното ново законодателство се провеждат между съответното

министерство, Министерството на финансите, и местните власти, преди законът да бъде приет. Въпреки това, в някои изключителни случаи, преговорите могат да се състоят и след като законът е приет.

Съответното министерство започва двустранни преговори като представя на партите, участващи в управлението на община, проект на новата законодателна инициатива заедно със съпътстващите оценки/изчисления на икономическите резултати за местните власти.

Понякога може да е много трудно да се изчислят точно последиците от новото законодателство. В резултат на това, понякога се налага да се установят правила за преизчисляване/регулиране на компенсационната блок субсидия, ако планираните и реалните разходи се различават съществено.

Освен това може да се създаде и ситуация, в която да е много трудно да се изчислят всички разходи, отнасящи се до съответното законодателство. Тогава е възможно да се вземе решение да се продължи обсъждането след 1-2 години, като се предполага, че през този период ще се проявят проблемите или положителните резултати.

От изключителна важност е, че местните власти имат достатъчно време да реагират по отношение на оценките, разчетите и предполагаемите последици. Министерствата са длъжни да осигурят поне три седмици на парламентарно представените партии да подгответ свояте становища. В специални случаи - при специални политически интереси - срокът за отговор може да бъде удължен. По този начин Асоциацията на местните власти има възможност да реагира по отношение на законодателната инициатива.

Ролята на асоциациите на местните власти

Задълженията на НАМВД в този процес е основно да напомня на министерствата за техните задължения, да оценява ефективно икономическите последици от новите инициативи и да проверява дали предложените компенсации са базирани на правилни разчети.

Важно е, че резултатът от преговорите е постигането на най-близката до общинската реалност. С други думи, важно е, че министерствата и НАМВД постигат резултат, при който икономическата компенсация покрива цялостните общински разноски за изпълнението на новата задача. Това е най-добрият начин да се осигури ефективно изпълнение на новите законодателни инициативи.

За да изпълни тази роля в процеса на вземане на решения, НАМВД е в състояние да съдейства за експертиза във всяка сфера на дейност, така че при необходимост общините да са в състояние за представят добре обосновани критики и забележки към министерствата и други организации. За разширяване кръга от експерти НАМВД привлича общински служители и ръководители. В много случаи експертите от НАМВД консултират и дават примери от отделните общини за оценка на допълните разходни нужди при въвеждането на нови закони.

Трябва да бъде отбелоязано още, че НАМВД разполага и с необходимия административен капацитет и структура не само за активно участие в процеса, а и за осигуряване на професионална подкрепа на съответните министерства в процеса на вземане на решения.

д.) Финансовите преговори в Латвия

Асоциацията на местните и регионалните власти в Латвия (AMRVL) започва воденето на финансови преговори още от самото си създаване през 1991г., като първоначално преговорите се провеждат не регулярно, а Асоциацията е по-скоро един от партньорите на правителството. През 1994г. Общото събрание на Асоциацията взема решение да се започне провеждането на редовни финансови преговори с правителството. Единодушието на всички представители на местни власти в ОС убеждава премиера, че правителството трябва да започне подобни преговори на официална основа. През първите две години от този процес Асоциацията подготвя различни проекти, които в повечето случаи не се приемат поради силната конфронтация между централната и местната власт. Съгласно законодателството в Латвия, AMRVL има право да отправя предложения до правителството или да не се съгласява с негови разчети и да не подпише споразумението. Това обаче не може да повлияе върху приемането на бюджета, защото това е политически акт.

В случай, че AMRVL не приеме предложения от правителството проектобюджет, тя уведомява Парламента като цяло и изпраща писма до всеки един от депутатите с аргументи защо местните власти не са съгласни с предложените разчети. За това Асоциацията информира и обществеността.

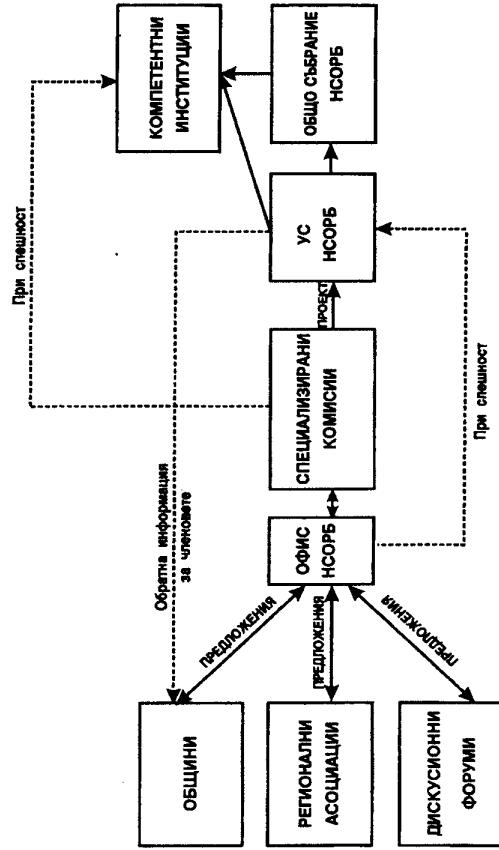
На практика досега AMRVL и правителството никога не са постигали пълен консенсус по проектобюджета, в частта за местните и

регионалните власти. Асоциацията приема принципно предложението на правителството, като изразява особено становище по някои въпроси или възразява по определени аспекти от проекта. В случай, че правителството се съобрази със забележките на асоциацията, тя подписва проекта и той се приема от правителството. Ако бележките бъдат отхвърлени, проектът не се подписва, но въпреки това правителството го приема. Развитието на взаимоотношенията с централната власт, обаче, показват, че с течение на времето позициите между двете власти се сближават, а не се раздалечават.

* *Материалите са подгответи въз основа на издания на Междудържавния съюз на местните власти (IULA), на Националната асоциация на местните власти в Дания, Асоциацията на холандските общини, както и на Доклада за 2002 г. на Мрежа на местни власти от Централна и Източна Европа (LOGON).*

ПРОЦЕДУРА ПО ФОРМИРАНЕ ЗАКОНОДАТЕЛНА ПОЗИЦИЯ НА НСОРБ

Схема 1



ПРЕДСТАВИТЕЛИТЕ НА НСОРБ В СМЕДЕНИ КОНСУЛТАТИВНИ ОРГАНИ

№	Ведомство	Наименование на органа	Нормативно основание
1.	МС	Съвет по строителска компетенция	ПМС №93/30.04.2002 г.
2.	МС	Съвет по строително развитие	Създадено чл. 3 от ЗДР
3.	МС	- Национален съвет за запазване на детето	Създадено чл. 18 от ЗДЛ и чл. 7 от Устроителството на Правителството на АДАЗ
		ПМС № 226/30.10.2000 г.	Писмо №04-001-1/3.02.2002 г., Писмо №8-03-9/11.07.2002 г.,
		- Работна група за изграждане на ЗДЛ	
4.	МС	Съвет за корпоративна на здравното по инициатива на административно обслужване	РМС №708 от 29.10.2001 г.
5.	МС	Работни групи за подготовка на законопроектите: ЗОБ, ЗУДЛ, ЗОДФЛ и проектоконкурс за ЗДРБ за 2003 г.; ЗМДТ;	РМС № РД - 4/3/16.07.2002 г.
6.	МС	ЗОС и ЗЛС. Работни групи за разработване на Концепция за фискална лендерингизация в РБ	РМС №138 от 11.03.2002 г.
7.	МС	Работни групи по възприятие за разделение на финансирания от бюджетите на общините дейности на държавни и общински и организациите и предоставянето на туберкулинични услуги	Заповед на МС №9-29 от 16.05.2002 г.
8.	МС	Национален съвет по демографските и статистически проблеми	
9.	МТСП	Съвет за социално подпомагане	Създадено чл. 11, ал. 2 от ЗСП
10.	МТСП	Работни групи по разработване на Стратегия за разширяване на пазара на труда	Писмо №91/04/66/25.09.2001 г.
11.	МТСП	Работни групи по разработване на Национален план по заетостта	Създадено Заповед №230/29.10.2001 г.
12.	МТСП	Национален съвет за розробката и социална интеграция	Писмо № 91/01/21/24.10.2001 г.

13.	МТСП	Работна група по разработване на Национален план за действие по застъпства през 2003 г. Централизирана работна група	Писмо № 91/04.297/ 17.07.2002 г.
		Макроекономическа политика и разделяне пазара на труда Подобряване приспособливостта за заетост Разширение на предприемачеството Насърчаване адекватността в бизнеса Укрепване политиката за равни можности Посланици за отчитане на НИШЗ-2003 г.	
14.	МТСП	Междуделовско сътрудничество работна група по подготовка на Проект за разширяне и допълнение на ЗСДИ	Заповед № 80/9/04.2002 г.
15.	МТСП	Група на потребители на данни и за разработване на Система за мониторинг на заетостта	Писмо № 91/04.312/ 30.07.02 г.
16.	МРРБ	Междуделовско сътрудничество работна група за координация и контрол на дейностите по съхраняването на кадастъра и имотния регистър	Съгласно Решение на МС № 159/9.04.2001 г.
17.	МРРБ	Специализиран експертен съвет за разглеждане и приемане на проекти и поддържане нормативни актове по Закона за кадастъра и имотни регистри	Писмо № 1-00-3329/2.11.2001 г.
18.	МРРБ	Комитет за наблюдение и контрол за прилагане на ИСИА	Съгласно Решение на МС № 789 от 30.11.2000 г. и РМС № 802 от 6.12.2000г.
19.	МРРБ	Експертна група за заблъскане и анализа на прилагането на ЗУТ.	Писмо № 91-00-177/ 12.10.2001 г.
20.	МРРБ	Работна група 21	Заповед № ПД-02-14-490/11.06.2002 г.
21.	МРРБ	Национален експертен съвет по устройство на територията и регионалната политика	Заповед № ПД-02-14-141/26.02.2002
22.	МРРБ	Управляващ комитет по проект BG 9904/04. 03 "Изграждане на шаха за транс-транзитно сътрудничество между България и Германия"	Писмо от МРРБ
23.	МРРБ	Работна група №21 "Регионална политика и координация на структури инструменти" към Съвета за евр. интеграция	Заповед № ПД-02-14-490/11.06.2002 г.
24.	МРРБ	Междуделовски работни групи по подготовка на Проект на ЗДЛ на Закона за гражданска регистрация	Заповед на МС № Р-28/07.01.02 г.
25.	МФ-ГДД	Консултативен съвет по администриране на данъчните закони	Писмо № Д-91-00-17/ 26.01.2001 г.
26.	Агенция за маки и сръдни промишлености	Консултативен съвет за малки и средни предприятия	Съгласно чл. 4, ал. 4 от ЗМСПИ
27.	МИ	Национален съвет по туризма	Съгласно чл. 6, ал. 3 от ЗМСПИ
28.	МК	Управителен съвет на Националния фонд "Култура"	Съгласно чл. 26, ал. 3 от ЗЗРК
29.	МОСВ	Консултантско-експертен съвет по лечебните растени	Съгласно чл. 43, ал. 4 от ЗЗРК, чл. 3, ал. 5 от Правилника
30.	МОСВ	Управлятелен комитет на Българо-датски проект "Укрепване капиталите при управление на опасните отпадъци в България"	Писмо № 91-00-7450/ 5.10.2001 г. на МОСВ
31.		Всесъюзни консултативни съвет по водите	Заповед № РД-587 от 20.11.2001 г.
32.	МОСВ	"Национална стратегия за околната среда на горите за лейбътство 2000-2006 г."	Писмо № 91-00-303/ от 05.06.2002 г.
33.	МОСВ	Консултативен съвет	Заповед № 2 от 08.01.2001 г.
34.	МЗИ	Междуделовствена комисия за контрол и координация на околната среда	Писмо № 0300-623 от 12.04.2000 г.
35.	МЗИ	Комитет за наблюдение по подготовката на институциите за промяна и мониторинг на Националния план за развитие на земеделието и селските райони за периода 2000-2006 г. по програма САЛАРД	Заповед № РД 09-564 от 25.04.2001 г.
		Работна група за подготовка на Наредба за условията и реда за прилагане на мотрица 2.2. "Основаване и развитие на селата, озеленяване и съхраняване на селското наследство и културни традиции" и мерка 2.3. "Развиване и подобряване на междуселската инфраструктура" от Националния план за развитие на земеделието и селските райони 2000-2006 г. по програма САЛАРД	Заповед № РД 09-42 от 10.01.2001 г.

36.	МЗГ	Работна група по подготвка на Наредбите за прилагане на мярка "Обновяване и разширяване на селата, опазване и съхранение на селското земеделие и културните традиции" и мярка "Развитие и подобряване на междудепартаментата инфраструктура"	Писмо № 62-205/10.04.2002 г.
37.	МЗГ	Работна група за разработване на цялостна нормативна уредба за дефиниране на необичайствани селски райони и района с етноложки отръзки	Писмо № 04-03-40/4.10.2001 г.
38.	МЗГ - НУТ	Националната горска компания	Заповед № РД 48-12/18.05.2002 г. № РД 09-598 03.10.2002 г.
39.	МЗГ	Работна група по проект "Комисия по споразумение в работата с етноложки отръзки"	Писмо № 04-13/02/10.10.2002 г.
40.	МЗГ	Работна група за подготвка на променени в Закона за стоковите борси и търговия	Писмо № 04-13/02/10.10.2002 г.
41.	МЗГ	Тръмжа комисия за определяне на "кратак списък" от кандидати и за избор на кандидат за международна оценка на програма САЛАРД	Писмо № 04-09/22.07.02.2001 г.
42.	МТС	Съвет за безопасност на движението РМС № 66 от 19.12.2000 г.	Писмо № РД 09-293 от 09.08.2002 г.
43.	М3	Внешнодипломатически съвет	
44.	М3 - Здравно осигурителна каса	Събрание на представителите на НВОК	
45.	М3	Смесова работна група по изработване на Национална програма за профилактика и борба с инфекционни заболявания	

СПОРАЗУМЕНИЕ ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО



НСОРБ

Министерски съвет
на Република България

Национално сдружение на
общините в Република България

- отчитайки, че местните власти са в основата на държавното устройство на страната;

- убедени, че провеждането на държавна политика, гарантъща съответствието на националните и местни интереси е възможно само чрез взаимодействие и съвместно осъществяване на управлението от органите на централната и местната власт;

- признавайки законно гарантиралото право на НСОРБ да представлява и защитава общите интереси на местните власти;

- видени от желаниято за по-нататъшно развитие на местната демократия, основаващо се на принципите на Европейската харта за местно самоуправление се споразумяхме за следното:

I ЦВИ МИ СПОРАЗУМЕНИТО

1. Последователно осъществяване на десентрализация в управлението и увеличаване финансовата самостоятелност на общините.

2. Постигане критериите и изискванията към местните власти за присъединяване на страната към Европейския съюз.

3. Създаване на правила за взаимодействие между централната и местната власт, като необходимо условие е предложавка за съчетаване на интересите в провеждане на цялостната държавна политика.

II СФЕРИ НА СЪТРУДНИЧЕСТВО

1. Нормотворчески процес:

- Съвместно разработване на проекти на нормативни актове с необходимите анализи, прогнози и други разработки по тяхната обосновка;

- Създаване на смесени работни групи за наблюдение, анализ и оценка (мониторинг) на действащото законодателство.

2. Оперативно управление:

- Взаимодействие, координация и контрол между централните и териториалните органи на изпълнителната власт;
- Съгласуване и оптимизиране на структурата, числеността и компетенциите на отделни административни звена;
- Участие, при условия определени от Правителството на представители на НСОРБ в заседания на Министерския съвет, когато се обсъждат важни въпроси, засягащи общините.

III ПРИОРИТЕТНИ НАПРАВЛЕНИЯ НА СЪТРУДНИЧЕСТВО

1. Разработване и поетапна реализация на програма за финансова decentralизация за осигуряване на необходимите по вид и качество публични услуги и повишаване ефективността в управлението на финансовите ресурси при спазване на следните принципи:

- Съответствие между разходите отговорности и приходите от приходите;
- Съответствие между правомощията по приходите и политическата отговорност;
- Съответствие между ползата от дейностите и източника на финансиране;
- Разширяване участиято на гражданското общество и местните власти в бюджетния процес.

За целта да се осигури:

- Ясно законово разграничаване на компетенциите между централните и местните власти - разделение дейностите на държавни и общински;
- Постигане структурно съответствие и трайна балансираност между законово регламентиранияте приходи и законово възложените разходни отговорности на общините;
- Разширение правомощията на общините самостоятелно да определят и управляват приходите и разходната част на своите бюджети;
- Увеличаване дълготрайните правомощия на общините;
- Определение на трайна законова рамка за държавните трансфери за общините;
- Разпределение на субсидиите по общини и ясни, разбираеми и стабилни критерии;
- Създаване трайни икономически стимули за разумно и ефективно използване на средствата от общините;
- Упражняване контрол от компетентните органи по изпълнението на общинските бюджети само по законътът за общински;
- Привличане на частния бизнес в предоставяне на местните услуги и в дейности по увеличаване на застоста;
- Разширение участиято на гражданите и техните организации при определяне финансовата и инвестиционната политика на общините.

2. Създаване условия за развитие инвестиционния потенциал на общините и балансирано развитие на регионалите чрез:

- Оптимизиране собственства на държавата и общините, насочено към увеличаване финансовите ресурси на местните власти и правомощията им по управление обектите на техническата инфраструктура;
- Увеличаване на ресурсите за възстановяване и развитие на общинската инфраструктура;
- Разширение инвестиционните възможности на общините и улесняване достъпа им до капиталовия пазар;
- Осигуряване справедлив и равнопоставен достъп на общините до инвестиционните програми и проекти за регионално развитие;

- Гарантиране прякото участие на общините в разработването и реализацията на областните планове и програми за развитие.

3. Включване на местните власти в процеса на европейска интеграция

- Прико участие на представителите на местните власти в структурите и преговорите по присъединяване на страната към ЕС;
- Подготовка на българските местни власти за членство на страната в ЕС;
- Анализ и оценка на отражението и влиянието на процесите по присъединяване в социално-икономическия сектор и предприемане мерки за ограничаване негативните последици за общините.

IV МЕХАНИЗМИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СПОРАЗУМЕНИЕТО

За постигане целите на споразумението двете страни ще провеждат регуляри срещи:

1. На политическо ниво:

- между съответните министри и УС на НСОРБ - всеки три месеца,
- участие на представители на НСОРБ в междуведомствени и ведомствени управителни и консултативни органи;

2. На експертно ниво – между изпълнителния директор и главните секретари на съответните министерства или други определени от съответния министър отговорни длъжностни лица – ежемесечно;

3. На национално ниво - между Министерския съвет и УС на НСОРБ – един път в годината, за преглед на изпълнението на договореностите по приоритетните направления на сътрудничество, оценка на резултатите и набелязване на конкретни задачи за следващата година.

V СРОК НА ДЕЙСТВИЕ НА СПОРАЗУМЕНИЕТО

Настоящото споразумение има действие през целия мандат на Правителството. То може да бъде изменено и допълвано по взаимно съгласие между страните, въз основа на годишните анализ и оценки.

Споразумението е съставено в два еднакви екземпляра – по един за всяка една от страните.

София, 11 декември 2001 г.

ЗА МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ:

Министър председател
на Република България
Симеон САКСКОВУРГТОТСКИ

ЗА НСОРБ:

Председател на
УС на НСОРБ
Венелин УЗУНОВ

1. Преговорите с Министерство на финансите през 2002г.

Една от основните причини, довели до тежкото финансово състояние на общинските бюджети, е тенденцията към формиране и нарастване на неразплатените разходи в общините. Това се дължи на структурното несъответствие и трайна небалансираност между законово регламентирани приходи и законово възложени разходни отговорности. Наложеният с макрорамката на общинските бюджети скрит дефицит в началото на годината при текущото изпълнение става явен и поражда проблеми, които предизвикват преразпределение на ресурси по ред, различен от определения със Закона за държавния бюджет на Република България. Създава се общо напрежение в текущото изпълнение както на республиканския бюджет, така и на общинските бюджети.

В резултат на дискусиите по време на Четвъртата национална среща на финансистите от общините в Република България през м. май 2001 г. , УС на НСОРБ подготви добре мотивирана рамка за водене на преговори /консултации/ с Министерството на финансите по проекта за бюджет за 2002 година, съгласно чл.37 от Закона за общинските бюджети. Основните проблеми, които трябваше да бъдат дискутирани и на които трябваше да се търси решение бяха:

- подобряване макрорамката на общинските бюджети;
- ресурсна осигуреност на възложените компетенции;
- постепенно намаляване и ликвидиране на неразплатените разходи на общините.

Избор на работна група

▪ Беше сформирана работна група към НСОРБ, която се състоише от заместник кметове и финансисти от различни по големина, структура и специфика общини, ръководена от член на УС на НСОРБ, и беше подпомагана от експертите и изпълнителния директор на НСОРБ, както и от специалисти и експерти от неправителствени и донорски организации.

Преговорите бяха водени съгласно подписаните през м. февруари 2002 г. Правила за провеждане на консултации с МФ.

Първи резултати от преговорите

Първите резултати от срещите с представителите на Министер-

ството на финансите се почувстваха още през месец ноември 2001 г., когато бяха отпуснати 111 млн. лв. за погасяване на задължения на общините, като същевместно бяха разработени критериите за разпределението на тези средства по общини.

Съществено се промени подходът по разработването на проектобюджета на страната за 2002 г. в частта му за общините:

- За първи път се направи опит за разделяне на отговорностите на държавни и общински като стъпка за извършването на обоснована финансова оценка на макроравнище за възложените правомощия на общините;
- Постигнат беше справедлив дял за общинските капиталови разходи и е приложен ясен и прозрачен механизъм за разпределението на целевата субсидия за капиталови разходи по общини;
- В бюджета за 2002 година беше заложено постапно прехвърляне на средствата за изплащане на социални помощи от бюджетите на общините към республиканския бюджет, респективно бюджета на МТСП при съотношение 75% от държавата и 25% от бюджета на общините;
- Пояти бяха от республиканския бюджет чисто държавни задължения, които са социално значими - транспортни разходи за хемодиализирани, лекарства за ветерани от войните и др.

Продължаване на преговорите

Независимо от постигнатото, като най-серииозен проблем се очертава наличието на структурен дефицит в макрорамката на общинските бюджети за 2002г. в размер на около 300 млн. лв., формиран от неотчетени реални разходни отговорности за 2001 г. от около 220 млн. лв. и заложен от МФ дефицит за разходите за държавните дейности за 2002 г. в размер на 82 млн. лева. Ето защо УС на НСОРБ възложи на работната група да продължи консултациите и да договори с Министерството на финансите подготовка и съгласуване на Програма за постепенно намаляване и ликвидиране на неразплатените разходи на общините за 2002 г.

През месец февруари на работна среща с представители на МФ бяха съгласувани няколко типа мерки за намаляване на неразплатените разходи на общините:

- обсъден беше проект на Постановление за предоставяне на средства от республиканския бюджет за изплащане на неразплатените социал-

ни помощи по УНР към 31.12.2001 г.;

▪ направен беше анализ на неразплатените задължения на общините за 2001г., като работната група уточни общия размерна неразплатените разходи към 31.12.2001 г.- 124.3 млн. лева и общия размер на необвръзката за държавните дейности, възложени на общините за 2002 г.- 205.1 млн. лева.

▪ предложени бяха пет стъпки по проекта за Програма за намаляване на неразплатените разходи;

▪ двете страни се обединиха около становището, че е необходимо да се възложи на МОН, МЗ и МТСП да разработят нормативи за оценка /издръжка/ на държавните дейности, възложени на общините.

На проведения на 01.03.2002 г. в гр. София Дискусационен форум "Фискалната децентрализация - задачи и етапи на провеждане", с участие на около 100 представители на общини, централни власти, партньорски организации, медии и експерти от НСОРБ, усилията на работната група бяха подкрепени с набелязване на краткосрочни мерки за финансова стабилизация на общините, с предложения за промяна в действащата нормативна уредба по данъчното облагане на общински дейности, балансиращи общинските бюджети, по формирането на общинската счетоводна политика, по Механизма за отпускане, възстановяване и опрощаване на безлихвените заеми и др., по бюджетната процедура за 2003 г.

Програма за постепенно намаляване и ликвидиране на неразплатените разходи на общините

На последвалите през месец март две срещи с представителите на Министерството на финансите бяха обсъдени конкретни предложения за промени в проекта за Програма за ликвидиране на неразплатените разходи на общините, както и анализ и предложения на Дирекция "Данъчна политика" при МФ за извършване на мотивирани промени в плана по общини за постъпленията от споделени и местни данъци, без промени в общия размер.

Основните параметри на Програмата от страна на НСОРБ бяха обсъдени по време на заседанията на УС на НСОРБ на 6 и 7 май и доразработени на Петата национална среща на финансистите от общините в Република България на 10 и 11 май 2002 г.

В началото на месец юли Министерството на финансите и НСОРБ подписаха окончателния вариант на Програма за постепенно намаляване и ликвидиране на неразплатените разходи на общините за 2002 г., която е съобразена с възможностите на държавния бюджет и е формирана така, че да не поощрява общините да натрупват нови задължения. Програмата се състои от два раздела:

§ В първия раздел се установяват задълженията и факторите, пораждащи тяхното нарастване, както на национално равнище, така и по общини за дейности държавна отговорност и за дейности общинска отговорност;

§ Във втория раздел са набелязани мерки за намаляване на задълженията с конкретни числа и срокове, както и ангажиментите на Министерството на финансите и НСОРБ по контрола за изпълнението на Програмата.

Още през месец август беше изпълнено и първото задължение на МФ - бяха преведени първите суми за намаляване на неразплатените разходи за дейностите - държавна отговорност към 31.12. 2001 г. До края на 2002 г. бяха изпълнени и останалите ангажименти на МФ, пости по договорената Програма за ликвидиране на неразплатените разходи на общините.

Казаното по-горе е още едно потвърждение на извода, че постигането на конкретен резултат при воденето на преговори е сложен и понякога доста продължителен процес, процес, върху който влияят много фактори - и обективни, и субективни.



НСОРБ

Министерство на
финансите

Национално сдружение на
общините в Република България

ПРАВИЛА

ЗА ПРОВЕЖДАНЕ НА КОНСУЛТАЦИИТЕ ПО ЧЛ. 37 ОТ ЗАКОНА ЗА ОБЩИНСКИТЕ БЮДЖЕТИ

Министерството на финансите и Националното сдружение на общините в Република България с оглед създаване на ясен ред при провеждането на консултациите по Закона за държавния бюджет на Република България в частта му за общините, приемат следните правила за съвместна работа:

I ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ

- Взаимно уважение и доверие;
- Равнопоставеност;
- Поемане на отговорности, адекватни на правомощията и реалните възможности на централните и местните власти;
- Откритост и публичност на консултациите и взаимните договорености по финансовото състояние на общините.

II УЧАСТНИЦИ В КОНСУЛТАЦИИТЕ

- Представителите на централната изпълнителна власт на ръководно и експертно ниво се определят от министъра на финансите;
- Представителите на Сдружението на ръководно и експертно ниво се определят от Управителния съвет на НСОРБ.

III ФОРМИ НА КОНСУЛТАЦИИТЕ

1. Консултациите се провеждат под формата на работни срещи;
2. Срещите се провеждат на две нива: ръководно и експертно;
3. Резултатите от всички срещи се оформят в двустранно подписани протоколи;
4. В протоколите се отразяват становищата на участниците в срещата по всеки от въпросите, предмет на консултациите;

5. Различията се оформят в отделни раздели на протоколите, като се отразява мнението на всяка от страните;
6. Страните се уведомяват не-малко от 3 дни предварително за провеждането на срещите.

IV. ПРЕДМЕТ НА КОНСУЛТАЦИИТЕ

1. Финансово състояние на общините;
2. Проект на бюджета на общините на национално равнище. Приходна част – всичко, разпределение на приходите по видове и общини. Разходна част – всичко, разпределение на разходите за държавни дейности по видове и по общини;
3. Схема за разпределение на държавните и общинските отговорности и тяхното остойностяване на макро и микроравнище;
4. Проект на Методика за определяне на бюджетните взаимоотношения на Републикански бюджет с бюджетите на общините;
Проект на Методика за разпределение на целевата субсидия за капиталовите разходи на общини;
5. Съгласуване (последни варианти преди съгласуването с общините) на текстове по проекта на Закон за държавния бюджет;
6. Други въпроси по взаимна договореност.

V ИНФОРМАЦИЯ ЗА ПРОВЕЖДАНЕ НА КОНСУЛТАЦИИТЕ

(Информацията се предоставя в сроковете, определени с Решението на Министерския съвет за откриване на бюджетната процедура и с графика за провеждане на срещите)

¤ ОТ МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ:

1. Актуализирана тригодишна прогноза и макроикономическа рамка;
2. Проект за промени в законови и подзаконови актове, водещи до изменения в структурата на приходната и разходната част на общинските бюджети;
3. Изплатените бюджетни насоци от Министерството на финансите до общините за съставяне на техните бюджети, в т.ч. и прогноза за собствените данъчни приходи;
4. Условия на договореностите с международни финансовые институции и чуждестранни донори, доколкото тези споразумения влияят пряко върху общинските приходи и разходи или финансови операции;
5. График за провеждане от Министерството на финансите и другите заинтересованни министерства и ведомства на консултации с НСОРБ и общините по проектобюджета за съответната година.
6. Информация за допълнително предоставените средства по общини през текущата бюджетна година от републиканския бюджет;
7. Информация за формирането на бюджетните взаимоотношения на общините по отделните елементи на Методиката;
8. Друга информация по взаимна договореност и във връзка с конкретните теми – предмет на консултациите

¤ ОТ НАЦИОНАЛНОТО СДРУЖЕНИЕ НА ОБЩИНТИТЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ:

1. Предложения на НСОРБ за подобряване на взаимоотношенията между републиканския бюджет и общинските бюджети през следващата бюджетна година;
2. Анализ на финансовото състояние на общините;

3. Проблеми по текущото изпълнение на общинските бюджети и предложения за тяхното решаване.

I. СТИПИ ЗА ПРОВЕЖДАНЕ НА КОНСУЛТАЦИИТЕ

(Етапите се определят в зависимост от Решението на Министерския съвет за откриване на бюджетната процедура)

а. ПЪРВИ ЕТАП

Взаимна информираност на двете страни за намеренията им за принципни промени при формирането на общинските бюджети.

в. ВТОРИ ЕТАП

Съгласуване на макрорамката на общинските бюджети и на предложениета за подобряване на взаимоотношенията между Републиканския бюджет и общинските бюджети.

г. ТРЕТИ ЕТАП

Обсъждане на финансовото състояние на общините.

д. ЧЕТВЪРТИ ЕТАП

Провеждане на консултации по проекта на Закон за държавния бюджет на Република България в частта му за общините.

Протоколът за проведените консултации се внася като приложение към проекта на Закон за държавния бюджет на Република България.

През годината по договореност между страните се провеждат и други срещи на експертно и ръководно ниво по предварително уточнен дневен ред за обсъждане на допълнителни проблеми, необхванати в настоящото споразумение, и приемане на допълнителни мерки за осигуряване изпълнението на общинските бюджети.

София, 13 февруари 2002 г.

За Министерство
на финансите

За НСОРБ

Министър
Милен Велчев

Председател на УС
Венелин Узунов

The Handbook "The Voice of Municipalities" is a result of a project implemented by the National Association of Municipalities in the Republic of Bulgaria with the financial support of Friedrich Ebert Stiftung.

The Handbook is developed on the basis of the NAMRB experience in advocating for the interests of its members. This is an unique publication, as for the first time an attempt is made to bind the general process of lobbying with the specifics of public interest activities. "The Voice of Municipalities" provides both theoretical knowledge and particular practical examples and advice for each stage of conducting negotiations. The practical part is a result of the two workshops on advocacy, organized within the project, which allowed for identifying the exact needs and necessities of municipal representatives in negotiating.

The basic objective of the handbook is to assist local representatives –members of joint interdepartmental consultative and managing bodies, as well as in their negotiation efforts. The authors aimed at developing a "success technology" in conducting negotiations and having dialogue at various levels of their activities.

The target group of the Handbook is the NAMRB and municipal representatives, who are directly engaged with lobbying for the interests of Bulgarian municipalities, but it could be useful also to all who advocate for the public interest.

The handbook could hardly cover all situations with all the aspects and issues that might be raised in the negotiation process. "The Voice of Municipalities" is just the beginning of a discussion on the topic, and it could be extended and deepened, in case of proven interest.

NAMRB expresses its gratitude to the United States Agency for International Development and its program Local Government Initiative, to the National Association of Local Authorities in Denmark and the Association of the Netherlands Municipalities (VNG) for the useful partnership and the support provided in improving the advocacy skills of Bulgarian local representatives.