

ВХОД ЗА ГРАЖДДАНИ

Наръчник за организиране
и провеждане на обществени
обсъждания в общините,
районите и кметствата

**НАРЪЧНИК
ЗА ОРГАНИЗИРАНЕ
И ПРОВЕЖДАНЕ
НА ОБЩЕСТВЕНИ
ОБСЪЖДАНЯ
В ОБЩИНИТЕ,
РАЙОНИТЕ
И КМЕТСТВОТА**

Съдържание

| | |
|--|----|
| Въведение | 3 |
| Законодателна рамка | 4 |
| Нормативна специфика на Столична община | 9 |
| Специфични особености на процеса в районите и кметствата | 12 |
| Особености на районите..... | 12 |
| Особености на кметствата | 13 |
| Практически съвети за организиране на обществените обсъждания | 15 |
| 1. Какви подходи можем да използваме, за да проведем обществено обсъждане | 15 |
| 2. Как да осигурим представителност на участниците в обсъждането..... | 17 |
| 3. Стъпки за подготовка на ефективно обществено обсъждане | 18 |
| 4. Техники за модериране на обществено обсъждане..... | 22 |
| Заклучение | 26 |



Въведение

Този наръчник е насочен към кметове на кметства, районни администрации и общински експерти, които са ангажирани с организирането на обществени обсъждания. Той цели да улесни местните власти на различните нива при подбора и мотивирането на участниците, подготовката и разпространението на материали и информация, и най-вече – осигуряването на равнопоставен, разумен и качествен дебат с различните заинтересовани страни. Тук сме събрали както основни изисквания на законодателната рамка, така и практически съвети на базата на дългогодишния опит на екипа и членовете на Форум Гражданско Участие – мрежа от над 100 активни НПО от цялата страна. Надяваме се, че наръчникът ще бъде полезно и удобно помагало и ще отговори на много въпроси, които си задаваме или пропусκαме, бързайки да спазим сроковете и разпоредбите.

Ние считаме, че компетентното, информирано участие на гражданите и гражданските организации във формулирането на политики може само да обогати усилията на общините и общинските съвети и да предложи разумни, консенсусни решения по важни за местната общност въпроси. Затова осигуряването на условия за ефективна комуникация и консултативен процес е от ключова важност за постигане на резултатна дискусия, приемане на различните гледни точки и постигане на съгласие и одобрение по общественозначими теми.



Законодателна рамка

Правото на гражданите да участват в обсъждането и вземането на решения по значими за техния живот въпроси е сред основните демократични права както на европейско, така и на национално ниво. Европейската комисия, Венецианската комисия, Съветът на Европа, Конгресът на местните и регионални власти, Европейската харта на местното самоуправление са сред основните, регламентиращи това право. Тук ще се спрем на националното законодателство, тъй като то е съобразено и следва изискванията на горепосочените институции и документи.

В България следните основни закони регламентират ангажимента на местните власти за включване на гражданите във вземането на решения:

- **Законът за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) (Чл.17, ал.1):**

„Местното самоуправление се изразява в правото и реалната възможност на гражданите и избраните от тях органи да решават самостоятелно всички въпроси от местно значение, които законът е предоставил в тяхна компетентност в сферата на:

- 1. общинското имущество, общинските предприятия, общинските финанси, данъци и такси, общинската администрация;*
- 2. устройството и развитието на територията на общината и на населените места в нея;*
- 3. образованието;*
- 4. здравеопазването;*
- 5. културата;*
- 6. благоустрояването и комуналните дейности;*
- 7. социалните услуги;*

8. *опазването на околната среда и рационалното използване на природните ресурси;*
9. *поддържането и опазването на културни, исторически и архитектурни паметници;*
10. *развитието на спорта, отдиха и туризма.“*

Освен това гражданите имат право „да се изказват, да отправят питания, становища и предложения“ по всички въпроси, които са в компетентността на кмета и общинския съвет (Чл.28, ал.3 на ЗМСМА). Това означава, че обществени обсъждания и консултации на местно ниво могат да се организират по широк кръг теми и въпроси, в зависимост от спецификата на съответната община (район, кметство) и приоритетите на местната общност.

• **Закон за нормативните актове**

Преди да се пристъпи към подготовката на предстоящо обществено обсъждане, е добре да се имат предвид последните изменения на Закона за нормативните актове (ЗНА), които са публикувани в Държавен вестник, бр. 34, 2016 г. и влизат в сила от 04.11.2016 г. Измененията регламентират:

- * провеждане на обществени консултации с гражданите и юридическите лица още в процеса на изработване на проекта на нормативен акт (Чл.26, ал.2);
- * задължително извършване на предварителна и последваща оценка на въздействието на акта и публично обсъждане на оценката (Чл.18а и 18б);
- * удължаване на срока за предложения и становища по проектите, публикувани за обществени консултации и по оценките на въздействието от 14 на 30 дни.

Освен ЗМСМА и ЗНА, множество други закони също регламентират ангажименти на местната власт, свързани с провеждането на обществени обсъждания и консултации по определени поводи: Законът за публичните финанси, Законът за общинския дълг, Законът за регионалното развитие, Законът за устройство на територията, Законът за опазване на околната среда, Законът за защита от шума в околната среда, Законът за собствеността и ползването на земеделските земи,

Законът за устройството и застрояването на Столична община и др. В настоящия наръчник е представено резюме на основните изисквания за провеждане на обществени обсъждания, регламентирани в три закона, ключови за местното самоуправление и развитие:

• Закон за публичните финанси (ЗПФ)

- * Общинският бюджет е публичен и се контролира от местната общност по ред, определен от общинския съвет, и от определените със закон компетентни органи (Чл. 47);
- * Общинският съвет приема наредба за условията и реда за съставяне на бюджетната прогноза за местните дейности за следващите три години, за съставяне, приемане, изпълнение и отчитане на общинския бюджет, разработена при спазване на принципите, правилата и процедурите на ЗПФ (Чл.82, ал.1);
- * Кметът на общината разработва бюджетната прогноза на общината на базата на приетите от общинския съвет стратегия, прогнози за развитие на общината и общински план за развитие, на база предложенията на местната общност и др. (Чл. 83, ал.1);
- * Кметът на общината предоставя проекта на бюджет за публично обсъждане от местната общност в срок не по-късно от 30 ноември, като оповестява датата на обсъждането най-малко 7 дни предварително в местните средства за масово осведомяване. Публичното обсъждане се провежда по ред, определен от общинския съвет. За постъпилите предложения се съставя протокол, който се внася в общинския съвет заедно с окончателния проект на бюджета (Чл.84, ал.2);
- * Бюджетът на общината се публикува на интернет страницата на общината в срок до 10 работни дни след приемането му от общинския съвет (Чл.97);
- * Кметът на общината информира периодично местната общност за изпълнението на бюджета и сметките за средствата от ЕС по ред, определен от общинския съвет (Чл.137, ал.6);
- * Кметът на общината изготвя годишния отчет за изпълнението на бюджета по показателите, по които е приет, придружен с доклад, и го внася за приемане от общинския съвет Чл. 140, ал.1);

- * Председателят на общинския съвет организира публично обсъждане на отчета за изпълнението на общинския бюджет с участието на местната общност, като оповестява датата на обсъждането най-малко 7 дни предварително на интернет страницата на общината и в местни средства за масово осведомяване. Публичното обсъждане се провежда по ред, определен от общинския съвет (Чл. 140, ал.6);
- * В допълнителните разпоредби на закона, т. 19 е дадено и определение за понятието „местна общност“: **„Местна общност“ са гражданите и юридическите лица, които имат регистрация, осъществяват дейност или ползват услуги на територията на съответната община“**
- **Закон за регионалното развитие (ЗРР) и Правилник за прилагането му:**
- * Стратегическият документ за развитие на общината е Общинският план за развитие (ОПР), който се разработва в съответствие с европейската и национална политика за регионално развитие за период от 7 години – на основание Чл. 13 от закона;
- * Принципите на партньорството, публичността и прозрачността на всички нива при разработване, изпълнение, наблюдение и оценка на ОПР са определени като задължителни в ЗРР;
- * Партньорите и заинтересованите страни трябва да бъдат привлечени за участие както в процеса на първоначално разработване на плана, така и по време на публичното обсъждане и приемане на завършения ОПР и трите му оценки (предварителна, междинна и последваща):
- * Препоръчително е да се организира публично обсъждане и на Годишния доклад за изпълнението на ОПР, който Кметът на общината представя пред Общинския съвет до 31 март на всяка следваща година.

• Закон за устройство на територията (ЗУТ):

- * Проектите за планове за регулация и застрояване на жилищните комплекси подлежат на обществено обсъждане преди внасянето им в експертните съвети по устройство на територията (Чл.22, ал.4);
- * Промяната на предназначението на територии и поземлени имоти, предвидени за озеленени площи, се разрешава след обществено обсъждане и след решение на ОбС, прието с мнозинство две трети от общия брой на съветниците – (Чл. 62 „а“, ал.3);
- * Проектите за Общи устройствени планове (ОУП) на община, част от община или населено място се публикуват на интернет страницата на общината и подлежат на обществено обсъждане преди внасянето им в експертните съвети по устройство на територията (Чл.127, ал.1);
- * Информация за мястото, датата и часа на общественото обсъждане на ОУП се публикува в интернет, в един национален ежедневник и в един местен вестник, както и на определените за това места в сградата на общината, района или кметството, както и на други, предварително оповестени общественодостъпни места в съответната територия – предмет на плана (Чл.127, ал.1);
- * По време на обсъждането на ОУП се води писмен протокол, който се прилага към документацията и се предоставя на експертния и на общинския съвет (Чл.127, ал.1);
- * В градовете с районно деление обществени обсъждания на ОУП се организират задължително във всички райони, като се съвместяват и са част от процедурата за провеждане на консултации по екологичната оценка и/или оценката за съвместимост, които се организират по Закона за опазване на околната среда и/или Закона за биологичното разнообразие (Чл.127, ал.1).



Нормативна специфика на Столична община

Особеният статут на Столична община е наложил създаването и приемането на специален закон – **Закон за устройството и застрояването на Столична община** (в сила от 28.01.2007 г., последни изменения – ноември, 2014 г.). По-важните разпоредби, касаещи публичните обсъждания са:

- Общият устройствен план (ОУП) на Столичната община е публичен и се публикува на електронната страница на общината, заедно със специализираните програми, предложенията за изменения на плана и с друга информация, свързана с устройството на територията (Чл.5, ал.1 и 2);
- Измененията на Общия устройствен план се публикуват не по-късно от 7 дни от влизането в сила на решенията за одобряването им (чл.5, ал.2);
- Редът и начинът за провеждане на обществени обсъждания в Столичната община, за определяне на заинтересованите страни, за оповестяване на общественото обсъждане и за определяне на резултатите от него, се определят с Наредба на Столичния общински съвет (Чл.5, ал.4);
- Министерският съвет приема рамкова програма за прилагане на ОУП на София по предложение на Столичния общински съвет, а СОС от своя страна, по предложение на Кмета на Столична община, приема структурни и специализирани програми за прилагането на ОУП (Чл. 14, ал. 1 и 2);
- Програмите по ал.1 и 2 на Чл.14 подлежат на обществено обсъждане преди приемането им, а редът за обсъждането е определен в Наредбата на СОС;
- Проектът за изменение на ОУП на Столична община подлежи на обществено обсъждане по реда, определен в Закона за устройство на територията (Параграф 7, ал.3 от Преходните и Заключителни разпоредби).

Наредба за реда и начина за провеждане на обществени обсъждания, касаещи устройството на територията на Столична община (Приета в изпълнение на Закона за устройството и застояването на Столична община с Решение на СОС № 950 по Протокол № 120 от 11.10.2007 г.):

- Съгласно Чл. 3, ал.1 на Наредбата, на обществено обсъждане подлежат:
 1. Общият устройствен план
 2. Рамковата програма за прилагане на ОУП
 3. Структурните и специализираните програми по прилагането на ОУП
 4. Проектите за изменение на ОУП
 5. Проектите за промяна на плановете за регулация и режим на застрояване при реструктуриране на жилищните комплекси
- Изброените обществени обсъждания се осъществяват въз основа на заповед, издадена от Главния архитект на София, с изключение на обсъждането на проекти за промяна на плановете за регулация и режим на застрояване на жилищните комплекси, за което заповедта се издава от Кмета на съответния район (Чл. 4 и 5);
- Когато проектите за промяна на плановете са с териториален обхват повече от един район, заповедите се издават от кмета на района, в който разработката има най-голям териториален обхват и се потвърждават от всички кметове на заинтересованите райони (Чл.14, ал.2);
- Заповедите се оповестяват в един национален всекидневник, поне в една национална електронна медия, във всички районни общински администрации и на официалния уеб сайт на Столична община (Чл. 12, ал.1 и Чл. 14, ал.1) и съдържат мястото, датата и часа на предстоящото обсъждане, както и срок за представяне на становища – не по-кратък от 14 дни (Чл. 9, ал.1 , Чл.15, ал.1);
- Към заповедта се прилага кратка информация за плана, програмата или проекта, който ще бъде обсъждан, както и становищата от предварителната професионална оценка на КАБ и САБ (Чл.9, ал2, Чл.15, ал.2);

- По време на обсъждането се води стенограма и протокол, които се прилагат към документацията за експертния съвет (Чл.12, ал.2, Чл.14, ал.2);
- Общинският / Районният експертен съвет се произнася по резултата от обсъждането (Чл.17, ал.3);
- Материалите от общественото обсъждане са публични и се съхраняват в Дирекция „Административно обслужване“ (Параграф 2, Заключителни разпоредби);
- Средствата за провеждане на обществени обсъждания се осигуряват от бюджета на Столична община (Параграф 3, Заключителни разпоредби).



Специфични особености на процеса в районите и кметствата

• Особенности на районите:

В районите задължително се провеждат обществени обсъждания на проектите на общинския бюджет, общинския план за развитие, общия устройствен план, на важни инфраструктурни или инвестиционни проекти, свързани с развитието на района, или на проекти на нормативни актове, пряко касаещи съответния район. Когато се организира обществено обсъждане на ниво „Район», следва да се вземат предвид следните особености:

- * **Времето на провеждане** – задължително преди общинското обсъждане, за да може то да отрази резултатите от обсъждането в района;
- * **Потенциалните участници/ заинтересованите страни** са различни от тези в общинския център – тук трябва да потърсим и поканим управителни съвети на етажната собственост, квартални организации и сдружения, фирми, развиващи дейност на територията на района, спортни, младежки и пенсионерски клубове, училищни, читалищни и църковни настоятелства и др. За представителите на тези групи не е достатъчно да публикуваме съобщение във вестника или да разлепим обяви на публични места, нужни са лични контакти, персонални покани и разговори;
- * **Териториалният обхват на района** – при обсъждане на проекти на общинския бюджет, общинския план за развитие, общия устройствен план на общината или други стратегически документи е необходимо да се разпространи предварително конкретна информация, свързана с възможностите за финансиране/ развитието/ проектите за съответния район;
- * **Правомощията на кмета на района са ограничени** в сравнение с кмета на общината или ОбС – районният кмет изпълнява бюджета

на общината в частта му за района, организира изпълнението на актовете на общинския съвет и на кмета на общината, изпълнява функции, възложени му от кмета на общината, участва в заседанията на общинския съвет с право на съвещателен глас и др. Ето защо, при организиране на обществено обсъждане на територията на района, е добре да бъдат поканени представители на ОБС и ОБА, за да се ангажират с изпълнение на предложенията и препоръките от обсъждането;

* **Недостигът на информация от общинския център** – независимо от усилията на общинската и районните администрации, често пъти жителите на района се чувстват откъснати/ отдалечени от общинските решения и политики. Поради това след провеждането на общественото обсъждане следва да се предостави навременна обратна връзка на участниците и жителите на района за крайния резултат от обсъждането (решението на ОБС) и за причините и аргументите.

• **Особености на кметствата:**

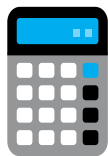
Обществените обсъждания в кметствата са свързани с проектите на общинския бюджет, общинския план за развитие, общия устройствен план, на важни инфраструктурни или инвестиционни проекти, свързани с развитието на кметството, или на проекти на нормативни актове, които пряко го касаят. Това не изключва и други важни за местните жители въпроси в компетентността на общинския съвет и общината – общински услуги, събития, граждански инициативи и др. Особеностите, които следва да се вземат предвид при организиране на обществено обсъждане на ниво „Кметство“ са следните:

* **Времето на провеждане** – задължително преди общинското и районното обсъждане, за да може да се отразят резултатите от обсъждането в кметството;

* **Малък брой участници / заинтересованите страни** – в случая поканата трябва да бъде отправена към всички жители на селото, а с по-будните и активните сред тях да се проведат лични срещи и разговори. Не бива да се забравят действащите фирми, инвеститори и селскостопански производители на територията (ако има),

училищни, читалищни и църковни настоятелства, представители на селския туризъм, фирми, доставчици на услуги и др.;

- * **Възможност за учредяване на Кметски съвети – съгласно Чл. 37в. на ЗМСМА** по решение на общото събрание на населението в кметствата могат да бъдат избирани кметски съветници, които да подпомагат кмета при изпълнение на функциите му. Членовете на тези съвети могат да бъдат ядрото при организиране на обществени обсъждания и консултации и да съдействат за привличане и включване на останалите жители на кметството;
- * **Конкретност на въпросите за обсъждане** – за да има смисъл дадено обсъждане, то трябва да касае пряко възможностите и перспективите за развитие на кметството – за целта информацията трябва да бъде добре фокусирана и подбрана за случая; когато става въпрос за големи общински стратегии или проекти, трябва да бъде ясно как точно те ще се отразят на развитието на селото.
- * **Задълженията и отговорностите на кмета на кметството** са много – за сметка на правомощията! Това налага обсъждането да протече с участието на представители на ОБС и ОБА, които да поемат конкретни ангажменти за съдействие и подкрепа;
- * **Недостиг на информация от общинския център** – няма да е прецилено, ако кажем, че в кметствата често липсва информация от общинския център. Общественото обсъждане е повод нещо да се промени, което означава, че кметът трябва внимателно да проследи крайния резултат от обсъждането и да информира хората за ефекта/ резултатите от него.



Практически съвети за организиране на обществените обсъждания

Следващият раздел съдържа съвкупност от знания, умения и опит, събрани през последните 10 години от практиката на неправителствени организации, граждански групи и местни власти от страни като Полша, Швейцария, Германия, страните от Дунавския регион и САЩ, адаптирани и показали своята ефективност в българските общини.

1. Какви подходи можем да използваме, за да проведем обществено обсъждане

За да постигне в максимална степен целите си, общественото обсъждане следва да бъде добре структурирано и насочвано към практически резултати. Съществуват различни формати за организиране на обсъждане, които са практика в много европейски страни, а от няколко години – и в България. Подборът на подхода зависи от темата, нивото на обсъждане (местно, регионално, тематично, национално) и очакваните резултати.

Тук представяме няколко подхода, които са доказали своята ефективност в провеждането на местни и национални обществени обсъждания по различни теми. Те имат една важна обща характеристика – при всички тях се търсят съвместни решения чрез равнопоставена дискусия и постигане на консенсус между различните заинтересовани страни.

- **Фокус група:** този подход се използва на ранен етап в процеса на консултиране с цел събиране на информация и разглеждане на определен проблем/тема в дълбочина на база мненията на гражданите. Участници са от 8 до 12 представители на общността, които имат връзка с обсъжданата тема. Съставът на групата трябва да дава възможност за изразяване на различни гледни точки. Провежда се еднократно в продължение на няколко часа, като предварително се разработва въпросник, по който протича обсъждането. В резултат на фокус-групата се очаква събрана информация, виждания и пред-

ложения по конкретна тема/ сфера на развитие, SWOT анализ или оценка на политиките. Води се протокол и участниците се информират какво ще се случи с техните отговори/ предложения. Възможно е в процеса на обсъждане на особено важна тема да се проведат повече от една фокус-групи с различни групи участници или – по различни аспекти от темата, за да се направи по-задълбочен анализ.

- **Кръгла маса:** Кръглата маса е открита официална дискусия по обществена тема, целяща вземане на решения по важен за обществеността въпрос. Очакваните резултати са изразени мнения и различни гледни точки с цел одобрение на обсъждания документ. Често това е меморандум, решение за съвместни действия, план за работа и др. Провежда се еднократно в продължение на няколко часа. Поканват се представители на заинтересовани страни, като към поканата се прилага програма и предварително разработен текст на документа. Водещ е професионален модератор, който осигурява равнопоставеност на участниците. Води се протокол, който е публичен и общодостъпен. Предвиждат се срокове и стъпки за наблюдение на изпълнението на решенията.

- **Обществен форум:** Форумът е цикъл от структурирани обществени дискусии (форум-сесии) между равнопоставени участници, които са разпределени по работни маси според своята професионална или социална принадлежност (администрация, бизнес, култура, образование, млади хора, малки населени места и др.). Предвижда се и една маса за гости или външни експерти, които участват във форум – сесиите с цел да дадат своя принос за вземането на общи решения. Освен това, форматът позволява присъствието на наблюдатели на процеса и представители на медиите. Дискусията се води от професионален модератор, а организацията се осъществява от екип/ работна група. По време на всяка форум – сесия се води протокол, който е на разположение на всички, които проявяват интерес. Характерна за форума е работата между сесиите по конкретни проблеми или теми. Най-важните резултати от един форум са предложения/ идеи за проекти и препоръки към отговорните институции, от които се очаква да информират форума относно тяхното изпълнение (или неизпълнение). Форумът е подходящ формат за обсъждане на бюджета, като сесиите могат да следват тематично: приходи, разходи, инвестиционна програма на общината и накрая – цялостния бюджет.

• **Конференция на бъдещето:** конференцията на бъдещето е структурирана и динамична обществена дискусия, която се провежда еднократно, но продължително (1,5 – 2 дни) и цели да очертае дългосрочна перспектива за развитие чрез общо разбиране за действителната ситуация. През цялото време участниците (около 80–100 човека) работят заедно в една обща просторна зала, предразполагаща към творчество и позитивизъм. Обикновено конференцията на бъдещето се структурира на 9 маси с по 9 участника, които на два пъти сменят местата си: първоначално сядат и обсъждат по интереси / сектори, след което се разместват и продължават работа в смесени групи – на всяка маса има хора от различните сектори. Целият процес следва много точен сценарий, ръководи се от професионален модератор и се отразява във фото-протокол, който след конференцията се изпраща на всички участници. Резултатите са: формиране на обща, споделена от всички визия; цели и приоритети за развитие, както и конкретни стъпки и проектни идеи с участието на представителите на съответната общност. Този подход е особено ефективен за изработване на планове и стратегии за развитие на дадена територия (кметство, район, община) или в конкретна област (туризъм, култура, младежки политики и др.).

2.Как да осигурим представителност на участниците в обсъждането (в зависимост от темата на обсъждането)

За да бъде представително, едно обществено обсъждане следва да обхване всички „заинтересовани страни“ по темата, която е обект на обсъждането.

„Заинтересована страна“ означава човек, организация или група, която има интерес и/или експертиза от определена тема, проект или процес.

В зависимост от темата, организаторите на обсъждането следва да направят анализ на заинтересованите страни и да поканят техни представители да участват. Анализът на заинтересованите страни има за цел да ги идентифицира и да установи техните конкретни интереси. Важно е да се подчертае, че заинтересованите страни трябва да се идентифицират прецизно, защото те са различни във всеки конкретен случай и зависят от контекста и спецификата на съответната политика/програма/план.

В зависимост от темата на обсъждането, заинтересованите страни могат да включват:

- Представители на местната власт;
- Представители на бизнеса (работодатели);
- Инвеститори;
- Професионални асоциации и браншови организации;
- Неправителствени организации и граждански сдружения;
- Уязвими групи;
- Младежи / младежки групи и активни възрастни хора
- Местната общност / обществеността като цяло.

Препоръчително е след прецизния анализ на заинтересованите страни да се изготви списък на потенциалните участници, както и да се набележат конкретни начини за мотивирането им да участват. Покана за участие се отправя до всички идентифицирани заинтересовани страни (когато се обсъждат общински план за развитие, общински бюджет и т.н. се следват изискванията по закон за публичност на процеса).

С цел гарантиране присъствието на заинтересованите страни могат да се използват и други методи за мотивиране на участниците:

- Лични срещи и контакти;
- Интензивна информация в местните медии;
- Привличане на потенциални участници в организацията на общественото обсъждане.

Присъствието на представители на всички заинтересовани страни по темата, която се обсъжда е гаранция за ефективността и приложимостта на взетите решения.

3. Стъпки за подготовка на ефективно обществено обсъждане

За да улесним кметовете на кметства и представителите на районни и общински администрации, които имат желание да организират структурирано обществено обсъждане, предлагаме подробно описание на стъпките на процеса.

Първа стъпка: подбор на участниците

Успешното обществено обсъждане отразява гледните точки на различните заинтересовани страни. Важно е да се включат и участници, които са извън структурите, които са пряко зависими от общината – представители на местен бизнес, туризъм, НПО и др. Така обсъждането придобива представителност и не поражда съмнения за защита или пренебрегване на интересите на някоя група. Това допринася за положителното му възприемане от страна на гражданите и стимулира участието в процеса.

Освен широк спектър от представители на различните обществени групи, от голяма важност за кметствата е да привлекат за участие членове на общинския съвет. По този начин те се чувстват съпричастни, участват в дискусиите заедно с останалите участници и се запознават с мнението и препоръките на гражданите. От друга страна, с тяхното участие форумът придобива по-голяма легитимност – те осъществяват връзката между него и общинския съвет и подпомагат изпълнението на препоръките.

Експертите от районната и общинската администрация също са важен фактор в изработването и изпълнението на политиките и тяхното привличане е мотивиращо както за участниците, така и за самите тях. По този начин те излизат иззад „кулисите“ на общинските отдели и дирекции и застават лице в лице с гражданите, като имат възможност да отговорят на техните въпроси и да демонстрират компетентността си.

Медиите са гаранция за прозрачността на процеса и възможност за излизане на дискусиите извън рамките на залата. Те, както и участниците следва да имат пълен достъп до всички материали по темата – обект на обсъждането. Препоръчително е предварително да се изготви списък на потенциалните участници с готовност той да се обогати при стартирането на процеса. Броят на участниците в едно обществено обсъждане може да варира в съответствие с големината на кметството (района, общината) или в зависимост от темата (от 30 до около 70-100 души).

Втора стъпка: сформирание на екип

Ефективното обществено обсъждане зависи изключително от екипа, който го организира. Той може да има следния състав:

- **Ръководител** – заедно с координатора и модератора изготвя дневния ред на обсъждането, набелязва заинтересованите страни и потенциални участници; организира разработването на материали и дава отговори и информация по време на дискусиата. При обсъждане на ниво кметство най-логично е тази роля да е на кмета (кметския наместник).
- **Координатор** – осигурява подходяща зала; изпраща поканите и материалите; осъществява връзка с участниците; следи и дава информация за изпълнението на препоръките. Добре е координаторът да е човек познат в общността, който е контактен, комуникативен и се ползва с доверието на различните обществени групи.
- **Пиар или говорител** – отговаря за разпространението на информация по темата на обсъждането и за резултатите от него. Поканва медиите и следи за обективно отразяване на различните гледни точки. В кметствата, където няма възможност за такъв човек, ролята му може да се изпълнява от ръководителя и координатора.
- **Модератор** – външен, неутрален човек, който не се свързва с някоя от обществените групи в кметството (района, общината). Той взема активно участие в подготовката на дневния ред и поканите и води дискусиата, като следи за равнопоставеност сред участниците, спазване на правилата за работа и постигане на консенсус и конкретни препоръки, идеи и други резултати.
- **Протоколист** – изготвя протокол от общественото обсъждане. Протоколът е на разположение в кметството (района, общината) и се предоставя на съответното ниво, от което зависи изпълнението на препоръките (районна или общинска администрация, общински съвет и др.). Протоколът е документ, който впоследствие служи и като механизъм за обратна връзка – той съдържа основните предложения на гражданите и дава основание за проследяване на тяхното изпълнение.

Трета стъпка: подготовка и изпращане на материали

- **Покана:** изработва се покана от името на ръководителя (кмета на кметството, района и т.н.) и се разпраща от координатора. Списъкът на поканените следва да съдържа представители на всички набелязани заинтересовани страни. В допълнение, публикувайте поканата и дневния ред: използвайте всяка възможност да обявите, че всеки може да участва – не бива някой, който е бил пропуснат, да се почувства засегнат. Колкото по-широк и по-разнообразен е кръгът на участниците, толкова по-благоклонно е общественото мнение.
- **Зала:** залата трябва да е достатъчно голяма, за да побере от 30 до 70 души с възможност за подреждане на масите в широк полукръг. Тя трябва да е светла, просторна, на достъпно място. Желателно е да има озвучаване, отопление (през зимата), *флипчарт* и техника за презентации. Оставете на опитния модератор да прецени обстановката с нейните предимства и недостатъци.

На схемата е примерна структура на обществено обсъждане с представители на заинтересованите страни.



Публика, гости, граждани

- **Информиране:** важно е още от началото да демонстрирате прозрачност на процеса. За целта може да се направи кратка пресконференция или среща с журналистите в кметството, общината и региона. Разлепените афиши и обяви привличат вниманието и помагат за разгласяването на събитието. На афишите се посочва датата, мястото и часът на форум-сесията, както и конкретната тема за обсъждане. Ма-

териалите по темата са един от най-важните елементи за успеха на дискусиата. Подробното и ясно представяне на всякакъв вид информация, анализи, снимки, скици и графики във връзка с обсъжданата тема дава възможност на участниците да се включват информирано и компетентно и да дават адекватни предложения. С количеството информация, обаче, не бива да се прекалява. Тя трябва да е достатъчно, за да има интерес и разбиране от страна на участниците, но не – прекалено детайлна и експертна, така че да ги отблъсне.

4. Техники за модерирание на обществено обсъждане

Организирането на общественото обсъждане е важна част от процеса и трябва да бъде реализирана много прецизно. Не по-маловажно обаче е самото провеждане на общественото обсъждане. Ключовата роля при провеждането на събитието е тази на модератора.

Модераторът има следните задачи:

- * Да води срещата;
- * Да избира методите за дискусия;
- * Да управлява дискусиите;
- * Да мотивира участниците да са активни;
- * Да създава творческа атмосфера в самите групи.

Основната работа на модератора е да направлява дискусиата така, че да се постигне целта на обсъждането. Важно е модераторът да бъде външен експерт, който ще даде възможност всички гледни точки да бъдат споделени и обсъдени.

Модерирането на дискусия може да се опише като „изкуство“. Добрият модератор притежава разнообразни знания, умения и техники, които му позволяват да управлява плавен процес, насочен към вземане на ефективни решения; процес, който стимулира, мотивира и интригува участниците и ги кара да разсъждават критично и гравивно.

Основни техники и методи на работа на модератора:

• Постигане на съгласие с групата

Винаги, когато модераторът се представя пред група от хора (участници в събитие), той трябва да постигне съгласие с тях – относно темата и целта на обсъждането, дневния ред, очакваните резултати, правилата на работа, продължителността на срещата. С постигането

на съгласие той/тя постига необходимата яснота и прозрачност на процеса, увеличава мотивацията на участниците и блокира евентуални съпротиви. Постигането на съгласие с аудиторията е най-важната стъпка, която гарантира успеха на дадено събитие.

Съгласието е необходимо:

- * В началото на общественото обсъждане;
- * В началото на последователно действие или на нова точка от дневния ред;
- * Преди поемането на нова важна стъпка;
- * При формулирането на препоръки и общи решения;
- * Винаги, когато се предлага промяна в програмата.

• Мозъчна атака

Мозъчната атака е метод за набиране на идеи, мнения, мисли, хипотези по дадена тема. Основната ѝ цел е да се събере информация, материал, различни хипотези за обсъждане. Методът е много подходящ за начало на дискусия – той насочва мисленето на участниците към темата, дава възможност за набиране на креативни идеи, помага за стимулиране на активността на хората.

Мозъчната атака бива отворена и структурирана.

Отворената мозъчна атака включва добре формулиран въпрос (например: Как можем да мотивираме гражданите в кметство да участват по-активно в обществения живот). Отворената мозъчна атака е изключително удобна за начало на семинар или нова поредица от срещи. Тя позволява на един участник или на група добър старт по дадена тема. Структурираната мозъчна атака включва един или повече въпроси, свързани помежду си, както и дадена структура за класифициране на отговорите. Използва се при по-големи групи участници, тъй като ограничава броя на възможните отговори.

• Перифраза

Перифразата е една от най-важните техники на фасилитиране на работа в групи. Да перифразираш означава да повториш изказването на участник, но със собствени думи, показвайки по този начин, че си го разбрал.

Като перифразира изказванията на участници, модераторът може:

- * да накара участниците да чувстват, че са разбрани;
- * да обобщава или структурира съдържанието;
- * да избегне недоразуменията;
- * да намали напрежението и да се придържа към фактите;
- * по учтив начин да прекъсва вечно говорещи участници.

Перифразата е удачен начин да се трансформират отделните мнения (понякога емоционални, гневни или пристрастни...) в обективни становища, които да звучат точно и кратко. Разбира се, тези становища трябва да се възприемат от говорителя и да се разберат от аудиторията. Умелото използване на техниката изисква след перифразиране модераторът да даде възможност на участника да потвърди или отрече верността на казаното.

Някои уводни фрази при перифразата:

- * „Бих искал да обобщя това, което казахте дотук...“
- * „Правилно ли ви разбрах, че ... ?“
- * „Значи, вашето становище е, че ...“

Излишно е модераторът да перифразира всяко изказване. Това се налага при твърде дълги, силно експертни, неясни, емоционални, объркани или манипулативни изказвания!

• **Задаване на въпроси**

Техниката на задаване на въпроси е насочена към провокиране активността на участниците и създаване на фокус на дискусиата.

Въпросите, които модераторът задава, трябва да бъдат широко формулирани, за да позволяват по-голямо разнообразие от отговори. Въпроси, които поставят публиката в предрешени позиции или водят до предубеден ход на дискусиата, трябва да се избягват.

Добрите въпроси:

- * са отворени (позволяват много и разнообразни отговори);
- * вдъхновяват хората да мислят;
- * стимулират сътрудничеството в групата;
- * провокират участниците;
- * не са директни и не засягат хората лично

Неподходящи въпроси:

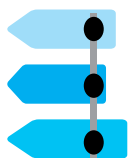
- * затворени въпроси, които предизвикват механична реакция (отговор „да“ или „не“);
- * разцепват групата на два лагера;
- * притесняват участниците;
- * риторични въпроси;
- * крайно специализирани.

Когато формулира въпросите си, модераторът трябва да знае:

- * Какво иска да постигне?
- * Дали въпросът ще бъде зададен на групата като цяло или на отделен участник?
- * Какъв ще бъде ефектът от въпроса върху участниците и върху крайния резултат?

Овладеяването на умения за модериране е дълъг процес, който изисква обучение и практика. В настоящия наръчник са включени само част от техниките, които модераторите използват.

Препоръчва се при провеждане на обществено обсъждане да се наеме обучен модератор, който е външен за общността и който ще направлява дискусиата без да е лично ангажиран с интересите на някоя от присъстващите заинтересовани страни.



Заклучение

Организирането на обществено обсъждане изисква време и усилия за подготовка, размножаване и изпращане на материали и информация, за събиране на контакти и общуване с потенциалните участници, за проследяване и обратна връзка относно предложенията и последвалите стъпки. Провеждането е свързано с евентуални разходи за зала (в случай че тя не е общинска), хонорар за модератора, озвучаване, кафе-пауза за участниците и средства за публикации. Във всички случаи, вложените времеви, човешки и финансови ресурси не са толкова съществени, че да попречат на кметовете, районните или общинската администрация, убедени в необходимостта от провеждането на ефективна обществена консултация. Важното е да се даде възможност за структурирана дискусия по онези теми, които са най-близо до гражданите.

Освен това е важно участниците да усетят, че са наистина въввлечени в процеса, а не – поставени пред свършен факт, когато въпросът е вече решен и не могат да се правят корекции. Затова е задължително да се проследят резултатите от обсъждането – тяхното придвижване и изпълнение на ниво кметство, район, община. Обратната връзка и ангажиментът на съответната инстанция показват на гражданите, че техният глас е важен не само когато избират своите представители във властта. Това стимулира и допълнителна мотивация – някои се отказват още при първите трудности, но други успяват да мобилизират както общински, така и други средства, за да успеят да реализират предложенията, идеите и проектите си, което носи добавена стойност за развитието на територията и за местната общност.

ФОРУМ

ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ

Проект
„Повишаване на индекса
на гражданско участие чрез
овластяване на гражданите
на кметства в община София“
се изпълнява с финансовата
подкрепата на Столична община,
Програма Европа 2016 от
Сдружение „Форум Гражданско Участие“

Мненията и/или заключенията,
изразени в този наръчник,
не представляват официално
становище на Столична община.

Изданието се съфинансира от
Фондация „Чарлз Стюарт Мот“.

