



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



НАРЪЧНИК

за прилагане на Стандартите за обществени консултации в община Джебел

ноември, 2014 г.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Съдържание

1. Въведение.....	3
2. Обществени консултации.....	4
2.1. Основни принципи.....	4
2.2. Планиране на обществените консултации.....	5
2.3. Идентифициране на заинтересованите страни.....	7
2.4. Подготовка на консултацияните документи.....	7
2.5. Методи за обществени консултации.....	8
2.6. Анализ на отговорите от обществените консултации.....	10
2.7. Осигуряване на обратна връзка.....	11
2.8. Форми за участие на гражданите в работата на общинския съвет.....	12
3. Общински комуникационен план като средство за обществени консултации.....	13
4. Заключение.....	15
Приложение.....	17



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие

Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

1. Въведение

Принципите на добро управление изискват провеждането на консултации с основните заинтересовани участници в процеса на разработване на общински политики. Консултациите представляват структурирана обществена дейност, която включва търсене, получаване, анализ и обратна връзка на отговорите, получени от заинтересованите участници. Заинтересовани участници са:

- хора или група от хора, чиито интереси са засегнати от общинската политика или чиито дейности оказват силен ефект върху тях, включително организирани интереси, индивиди и заинтересовани страни в други държави;
- хора или група от хора, които притежават необходимата информация, ресурси и компетентност за формулиране на политики и тяхното изпълнение;
- хора или група от хора, които контролират съответните инструменти по прилагането на общински политики.

Различни анализи на развитието в отношенията между местните власти и гражданите показват, че въпреки напредъка, който се наблюдава в последните десет години (особено във връзка с присъединяването на България към Европейския съюз), все още са налице дефицити, най-вече в сферата на формирането и прилагането на общински политики. Най-големи са проблемите в малките и бедни общини, което е следствие не само на липсата на средства за процеса на консултиране, но и на недостатъчно активното гражданско общество в малките населени места.

Община Джебел има дългогодишна традиция и опит в консултирането на общинските политики. Това бе ясно изразено в процеса на изработването на Общинския план за развитие на община Джебел за периода 2014-2020 г. и на съпътстващите стратегически документи.

Настоящия наръчник ще бъде в полза на общинските служители и общинските съветници при разработване и изпълнение на общински политики за провеждането на ефективни консултации със заинтересованите участници в процеса на формиране и изпълнение на политики.

Наръчникът е съобразен с националното законодателство и с приетите от Съвета за административната реформа „Стандарти за провеждане на обществени консултации”¹. Приетите Стандарти са обвързващ документ за държавната администрация (на централно и местно ниво) в процеса на консултиране на проекти на нормативни и стратегически документи. Стандартите са съобразени с добрите европейски практики по консултиране, както и с предложения на граждански организации. Институциите се ангажират да провеждат активен процес по консултиране, както и да дават обратна връзка за приетите предложения на граждани и организации.

¹ <http://www.strategy.bg/StaticPages/CalculatingManual.aspx?guidanceType=2§ionName=PublicConsultationStandards>



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Наръчникът за прилагане на Стандартите за обществени консултации в община Джебел е изработен от Риал системс ООД, съгласно Договор от 24.07.2014 г. между община Джебел и Риал системс ООД, по проект "Усъвършенстване на политиките за управление и координация в община Джебел чрез въвеждане на механизми за мониторинг и контрол на изпълнението им", който се изпълнява по договор №13-13-174/17.04.2014 г. по ОП "Административен капацитет", съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд, приоритетна ос I "Добро управление", подприоритет 1.3 "Ефективна координация и партньорство при разработване и провеждане на политики", бюджетна линия BG051PO002/13/1.3-07.

2. Обществени консултации

2.1. Основни принципи

Необходимостта от обществено консултиране при формирането и изпълнението на общински политики е израз на принципа на осигуряване прозрачност на процесите на политиката, икономиката, управлението и демокрацията.

Общественото консултиране създава по-голяма прозрачност в областта на общинската политика, а това е важен принцип на доброто управление. Консултирането осигурява възможност на общинското ръководство по-голяма яснота и откритост при провеждането на общинската политика. От друга страна, общинските политики, основани на обществена подкрепа водят до по-добри резултати и на по-ниска цена чрез уникалния принос на заинтересованите страни. Общественото консултиране дава възможност на заинтересованите страни да изразят своите мнения по различни алтернативи на политиките. По този начин, процесът на вземане на решения става по-добре обоснован, по-точен и по-отговорен.

Консултирането помага на общината да разработва и прилага политики, които защитават по-добре обществените интереси в социалната сфера и екологията и осигуряват конкурентна среда, при ниски разходи. Консултациите са част от основания на доказателства подход за разработване на политики, който е предназначен да засилва резултатите и разходната ефективност на обществената политика.

Чрез обществените обсъждания се постига по-добро разбиране на проблема, вариантите, рисковете, както и ползите и разходите, свързани с отделните варианти, с цел да се достигне до най-доброто решение. Ефективността на общинската политика се увеличава при организиране изслушването на по-широк кръг заинтересовани страни и подобряване на обратната връзка на получените мнения и информация.

Характерно за община Джебел е, че общинското ръководство постоянно разширява базата за участие на всички заинтересовани групи. Практиката е със заинтересованите страни да се консултират всички политики и решения на общината, които засягат



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие

Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

гражданите или бизнеса. По принцип, не е необходимо да се провеждат обществени консултации за политики, които засягат структурата и функционирането на общинския съвет и общинската администрация.

Важен момент при разработването на общинските политики е да се планират в достатъчно голям период от време. По този начин се осигурява достатъчно време и за обществени консултации, които не водят до забавяне на процеса на приемане на общинските политики. Във всеки случай, консултирането намалява риска от грешки при формирането и прилагането на общинските политики.

2.2. Планиране на обществените консултации

Планирането на обществените консултации намалява разходите и необходимото време, като гарантира провеждането на смислени консултации на достатъчно ранен етап. Определянето на времето за провеждане на консултациите в община Джебел е много важно за качеството на консултациите. Ако бъдат проведени прекалено късно, например след като общинският съвет е приел решение, консултациите се превръщат просто във фасада, при която мненията на заинтересованите страни реално нямат значение за окончателното решение. Ако това се случи, заинтересованите страни ще изгубят доверие в консултацияните дейности. Обществените консултации, извършени на ранен етап, в момент, когато има възможност за гъвкавост по отношение на това дали и как да се действа, дават най-добрите резултати.

Една от добрите практики е консултациите да се планират на фазата на изготвянето и предлагането за разискване на годишната програма на общинското ръководство – кмета на общината и общинския съвет. В България няма практика, общинската администрация или местния парламент да представят конкретни планове за своите решения в такъв дълъг период. За разлика от централната власт (администрацията на Министерски съвет и парламента), където се планира на годишна база, шестмесечия и тримесечия, хоризонтът на общинските решения (при това без да е формализирано) е максимум три месеца, а обикновено е един месец. За повишаване ефективността на обществените консултации в община Джебел би било добре в началото на всяка година общинското ръководство да информира заинтересованите страни за основните решения, които органите на общината ще одобрят. Като цяло тези решения произтичат от законите на страната и са достатъчно предсказуеми. Втората група решения са свързани с приемането и прилагането на общинска нормативна база. Третата група решения са в резултат на приемането и изпълнението на общински стратегически документи. И при втората и при третата група, предвидимостта е на високо ниво, което позволява планиране на дейностите в рамките на една година напред. Единствено решенията по конкретни казуси, възникнали по искане на гражданите и бизнеса могат да бъдат по-трудно планирани, но и това е въпрос на общинска политика в случаите, когато не е необходима някаква особена спешност.

Добрата практика на предварително планиране означава, че следва да се разработи



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие

Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

официален план за консултации, който да вземе предвид следните предпоставки:

- **обемът на консултацията следва да бъде пропорционален на важността на въпроса.** Важността на въпроса се определя от гледна точка на броя на засегнатите хора, съществеността на социалното, екологичното и икономическото въздействие, политическото значение, рисковете и сложността, както и другите съответни въпроси. За важни въпроси трябва да се предвиди срок по-голям от 30 дни след публикация в Интернет. Европейската комисия препоръчва 60 до 90 дни и обикновено осигурява 18-24 седмици за отговор;
- **поставяне на ясни цели за консултациите.** Консултациите могат да се използват, за да се гарантира баланс на противоположни интереси (например развитие на някакво производство и опазването на околната среда) или за изграждане на консенсус по противоречиви въпроси (чрез създаване на форуми за обсъждане на различни гледни точки). Още на предварителния етап е необходимо да се знае кога консултацията се счита за успешна и кога се счита за неуспешна;
- **точно определяне на сроковете.** Предварителните планове следва да се разработват възможно най-детайлно, включително графика за процеса на разработване на общинските политики (нормативни актове или стратегически документи), в които се определят етапите и графика на консултациите. Графикът, разбира се, би могъл да бъде променен поради възникване на неочаквани събития, но консултациите следва да бъдат изрично планирани от самото начало, за да не бъдат забравени или съкратени при недостиг на време;
- **залагане на средства за консултацията процес.** Публикацията в Интернет не изисква много средства, но другите форми на консултиране изискват определени финансови ресурси. Би трябвало достатъчно рано да се предвиди бюджет за проучвания (наблюдения), семинари, рекламни листовки и други възможности за обратна връзка, за да са ясни финансовите ограничения и да не се забавя процесът на изготвяне на политиките;
- **избор на метод за консултиране.** Още на ранния етап на планиране трябва да се предвиди каква информация е необходима да се набере и предостави - секторна информация, демографска информация, здравна статистика, статистика за безопасността или сравнителни показатели и опит от други европейски страни;
- **капацитет на заинтересованите страни.** Планът за консултации трябва да има предвид възможностите на заинтересованите страни да участват в обществените консултации, затова е необходимо още на предварителния етап да се оцени техния капацитет да разбират тематиката на общинската политика и да могат да изразят своите интереси по най-добрия начин.

За най-важните въпроси някои европейски страни препоръчват самите консултации да се планират чрез консултиране. Добре е да се организира среща с основните заинтересовани страни още на предварителните етапи. На тази среща може да се обсъдят планираните консултации и да се поиска тяхното мнение за най-полезните



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие

Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

форми и най-подходящия момент за консултациите. Този подход е доста полезен за предизвикване на предварителен интерес към консултациите в процеса на подготовка и за подобряване на качеството и конструктивността на отговорите на заинтересованите страни при действителните консултации

2.3. Идентифициране на заинтересованите страни

Добра практика е основните заинтересовани страни, които би трябвало да участват да се идентифицират на ранен етап от процеса на консултиране. Консултациите трябва да бъдат на широка основа, а не в тесен кръг. Ефективният консултационен процес включва гледните точки на всички заинтересовани страни, които имат съществени интереси, притежават съответната информация и играят роля в прилагането. Най-общо заинтересованите страни са:

- граждани, групи или организации, чиито интереси са засегнати от въпроса или чиито дейности оказват силен ефект върху въпроса. Заинтересованите участници могат да включват други нива на управлението, както и представители на трети страни;
- онези, които притежават необходимата информация, ресурси и компетентност за извършване на оценка на въздействието, формулиране на стратегия и прилагане;
- онези, които контролират съответните инструменти по прилагането.

При провеждането на консултациите служителите трябва да различават и разбират многообразието от заинтересовани страни с техните различни интереси, гледни точки и очаквания относно характера и съдържанието на предложената политика. Обичайните заинтересовани страни включват:

- обектите на общинската политика;
- фирми (местни, чужди, големи, малки);
- работници;
- потребители;
- икономически и социални партньори;
- неправителствени организации;
- академични среди, мозъчни тръстове;
- публична администрация (централна и териториална).

Важен въпрос е представителността на заинтересованите страни. Необходимо е да се отчете дали консултираните страни представляват всички важни интереси или само някоя ограничена група. Един от начините да се гарантира представителност на групите е в обществените консултации да се включват вече утвърдени сдружения.

2.4. Подготовка на консултационните документи

Яснотата е най-важното качество на консултационните документи. Във всички случаи предложенията за формиране или прилагане на общински политики трябва да са ясни. Само по този начин заинтересованите страни могат да бъдат ефективни в отговорите



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие

Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

си. На практика, консултацияните документи включват проект за нормативен акт/стратегически документ. Добре е, когато се подготвят консултацияните документи към тях да се подготви резюме, в което да се определи съдържанието, обхватът на консултациите и да се посочат основните акценти от документа.

По същество основната цел е комуникацията са гражданите, които обикновено не са специалисти, както по темата, така и по оценяването на документи, свързани с политиките. Използваните при консултациите документи следва да:

- са написани на ясен език, като по възможност се избягва жаргон и съкращения;
- посочват ясно обхвата на консултациите, т.е. какво вече е решено и следователно върху него не може да се повлияе, и по какви въпроси търсите мнения;
- посочват ясно въздействията на разглежданите варианти;
- посочват ясно началната и крайната дата на консултациите;
- посочват ясно как да се изпращат отговорите;
- посочват ясно какви ще бъдат последващите действия от консултациите.

В много случаи могат да се проведат по-продължителни консултации. Понякога чрез интернет е трудно да се достигне до всички заинтересовани страни, особено в малките населени места. Начините за консултиране, които могат да достигнат до по-широк кръг групи включват:

- срещи със заинтересованите страни;
- публични дебати;
- обществени форуми;
- фокус групи.

2.5. Методи за обществени консултации

Методите за обществени консултации се разделят на следните две категории:

- **пасивни консултацияни методи.** Това са методи, при които общината иска информация или коментари, а заинтересованите страни решават дали да отговорят и каква информация да предоставят. По принцип пасивната консултация е структурирана във формат “въпроси и отговори”, при който общината пита местната общност като цяло, представителите на общността отговарят както желаят и с това консултацията приключва. Пасивната консултация позволява широк достъп, но не и по-задълбочени дискусии, като освен това има опасност да бъде доминирана от по-организираните интереси;
- **про-активни консултацияни методи.** При тези методи общината се насочва към определени целеви групи и организира някакъв вид форум за обсъждане и диалог. Чрез тези методи се събира по-детайлна информация, но в по-ограничен обхват и те не позволяват по-широк достъп, следователно могат да бъдат изключени важни интереси на някоя от групите в общността.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие

Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Някои от приложимите за община Джебел методи за обществени консултации са както следва:

а. Публикуване в Интернет

Минималното изискване за консултация е публикуване в продължение на 30 дни на Интернет страницата на общината. Предимствата на този метод са, че е бърз - единствената необходима предварителна подготовка е изготвянето на консултацияните материали; евтин за администрацията, методът е изключително открит и достъпен. Недостатъците на метода са свързани с необходимостта от наличието на всеобщ Интернет достъп, както и липсата на възможност за диалог. Консултацията приключва с представянето на коментарите от заинтересованите страни. Някои групи не разполагат с необходимите ресурси за пълен анализ и отговор, следователно отговорите може да не са представителни.

б. Проучвания на общественото мнение

Проучванията на общественото мнение или проучванията на позицията по даден въпрос са анкети, които се провеждат в писмена форма, по телефона, онлайн или чрез пряко интервюиране на целевите групи за техните гледни точки и мнения. Проучванията могат да бъдат от полза при събирането на определени видове информация, имаща отношение към формулирането на политиките, например, информация за одобрението на действията на общинското ръководство. Предимства на този метод са, че може да се събира информация от големи групи, следователно дава възможност за разграничаване между отделните интереси. Възможни са повтаряеми изследвания с едни и същи респонденти и едни и същи въпроси, тъй като въпросите могат да бъдат повторени след известно време, за да се направи съпоставка във времето и да се отчете промяна, ако има такава. Освен това, могат да се направят заключения за рисковете при различните варианти от гледна точка на реакцията на бизнеса или потребителите. Недостатъците на метода на проучване на общественото мнение са, че проучванията отчитат субективните мнения, което води до трудно тълкуване и позволяват противоречиви данни. Стойността на проучванията на общественото мнение като независими променливи е присъщо ограничена, тъй като те представляват само “моментна снимка” на общественото мнение в момента, в който се провежда проучването, а мненията могат бързо да се променят. От друга страна, проучванията на общественото мнение се влияят силно от начина на задаване на въпросите и следователно могат да бъдат манипулирани.

в. Преки интервюта със заинтересованите страни

Интервютата са пряк контакт между интервюиращия и респондента, провеждат се предимно лице в лице, но в последно време във все по-голяма степен и чрез електронни средства. Предимствата са, че преките интервюта могат да бъдат бързи и евтини, осигуряват добра качествена информация за относително кратко време. Недостатъците на преките интервюта са свързани с необходимостта от време за намиране на респонденти и организиране на интервютата; понякога качествените данни могат да



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие

Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

бъдат трудни за анализиране; възможно е интервюираните да не са толкова открити, колкото би желал интервюиращият.

г. Фокус групи

Фокус групата представлява малко на брой хора, водени от обучен модератор (водещ) в еднократна дискусия, съсредоточена върху конкретна тема. Въпросите могат да се изследват доста задълбочено. Общините в България имат положителен опит с фокус групите, насочени към определяне на предпочитанията и гледните точки на гражданите относно обществените политики. Обществените консултации чрез фокус групи предоставят на формулиращите политиките и на вземащите решенията много по-богат обем от данни относно обществените отношения и ценности. Предимства на фокус групата са възможността да се проведе структурирана дискусия; целевото намиране на участници може да допринесе за включването на групи, които в противен случаи биха били изключени; може да се използва за оценка на комплексни ситуации. Недостатъци на метода е, че трябва внимателно да се подберат членовете на групата, за да се гарантира представителност; неопитните модератори може да не уловят точно гледните точки на участниците, както и да се отразят реални препоръки за това какво би могло да се направи, за да се реши проблемът.

д. Общински форум

Общинският форум е публична дискусия на граждани за обсъждане на местно ниво на важни въпроси от общ интерес. Заседанията на форума се провеждат в определен формат чрез поредица от сесии, докато се достигне до решаване на дискутираните проблеми, изработване и одобряване с консенсус на препоръки за бъдещи действия. Препоръките се отправят към конкретни власти и институции, участващи или не участващи в Общинския форум.

Продължителността на един форум обикновено е между една година и година и половина с 10-12 сесии в един кръг от дискусии. От 40% до 60% от участниците му са редовни участници. Като публичен процес, включващ и медиите, форумът достига до цялата общност. С други думи, той е мащабно събитие, което изисква да бъде организирано и ръководено по професионален начин. Структурата на форума се използва в страните от Западна Европа, а ключовите му характеристики се базират на богат опит, натрупан при прилагането му в най-разнообразни ситуации. Предимства на общинския форум са, че позволява на всяка група в общината да изрази своите виждания; процесът е прозрачен и води до отлични крайни резултати. Недостатъците са, че методът изисква много средства; отнема много дълго време; нуждае се от професионална подготовка.

2.6. Анализ на отговорите от обществените консултации

След изтичането на крайния срок за коментари обществената консултация приключва и започва процеса на вземане на решение. В началото на вземане на решението обаче трябва да се направи анализ на получените в резултат от обществените консултации



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие

Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

мнения и информация. По принцип, анализът включва: организиране на отговорите, оценка на тяхното качество, оценка на представителността и докладване на резултатите.

- **Организиране на отговорите.** За да се организират отговорите и да се документираща консултацията трябва да се води пълен и точен запис на цялата информация, на всички искания, на всички издадени документи и на всички получени материали. Трябва да се водят записки за цялата ангажираност на заинтересованите страни по време на целия консултационен процес. Това означава да регистрирате всички срещи и да записвате имената и мненията на всички присъстващи представители, както и действията, които ще бъдат предприети;
- **Оценка на качеството на отговорите.** Анализът на отговорите е една от най-важните части на консултационния процес. Всички отговори (писмени и получени по други канали) следва да се анализират внимателно, за да се определи каква е тяхната стойност за разработването на ефективна и ефикасна политика. Вниманието следва да бъде насочено към доказателствата, които заинтересованите страни представят в подкрепа на своите аргументи, а не само да се преброяват мненията, които са за или против даден вариант;
- **Оценка на представителността.** За да се гарантира, че отговорите се анализират правилно, важно е да се разбере кого представляват различните организации и по какъв начин се е стигнало до даден отговор, например дали преди изготвянето на отговора е потърсено мнението на членовете на представителния орган или отговорът отразява мнението само на един експерт.
- **Докладване на резултатите.** Резултатите следва да се докладват в подходящ формат. Необходимо е докладът да бъде конкретен и точен, особено при обясняването на вариантите, които са получили значителна подкрепа от заинтересованите страни.

2.7. Осигуряване на обратна връзка

След вземането на окончателното политическо решение, крайно важно е да се осигури обратна връзка към общността. Така общността се информира какви коментари са получени и как общината е отговорила на тях. Изготвянето на обобщение на отговорите е жизнено важна част от консултационния процес. От изключителна важност за пълнотата и честността на цялата процедура е да се осигури обобщение на представените отговори и да се посочи как получените отговори ще повлияят на разработването на политиката. Доброто обобщаване на отговорите дава възможност на участвалите в обществените консултации да проследят напредъка по предложението и да видят как са повлияли на процеса на формулиране на политиката. Информирането на участниците в консултациите е признак за откритост и прозрачност и повишава доверието на заинтересованите страни в процеса на формулиране на политиките.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие

Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

2.8. Форми за участие на гражданите в работата на общинския съвет

Общинският съвет е органът на местното самоуправление, който с решенията си дава рамката, в която трябва да се развиват общинските политики за постигане на основните цели на местното самоуправление. Освен това чрез подходящо използвана система, общинският съвет упражнява контрол върху действията на администрацията с намерение те да бъдат съобразени с решенията му, с политическите програми на представените в него партии и не на последно място с реалните потребности на гражданите на общината. Ето защо, участието на гражданите в работата на общинския съвет пряко влияе на процеса на формиране и прилагане на общинските политики.

Публични обсъждания. Може би най-разпространената форма на гражданско участие е публичното обсъждане. То може да се използва във връзка с всякакви въпроси и да се свиква редовно или да се организира инцидентно за разглеждане на конкретни въпроси. Публичните обсъждания могат да имат информативна насоченост или да консултират мнението на обществото. Общинските съвети прибегват до публични обсъждания като начин да си осигурят директния принос на местната общност по въпроси, които имат да разрешават. В такива случаи е разумно публичното обсъждане да се проведе отделно от официалното заседание, на което ще се проведе гласуването, за да се избегне гласуването на съвета под натиска на емоционални и разгорещени спорове. Възможността да се обмислят и преценят становищата, застъпени по време на публичното обсъждане води до вземането на обективни крайни решения.

Използване на радиото и телевизията. Използването на радиото и телевизията може да бъде изключително полезно за стимулиране на гражданското участие. Станциите все по-често дават микрофона на кмета и на другите общински управници за пряк диалог с обществото по време на открити предавания или интервюта. Когато слушателите чуват, че техни съграждани задават въпроси на общинарите, у тях автоматично се поражда чувството на съпричастност към въпроса, дори и ако самите те не се обаждат.

Пресконференции. Пресконференциите са ценен метод за оповестяване на програми и инициативи в изпълнение на общинската политика, както и за провеждане на официални церемонии. Присъствието на гражданите, когато се оповестяват нови програми или инициативи, може да осигури по-широко участие в усилията по реализирането им.

Квартални сдружения. Кварталните сдружения или съвети предоставят една от най-добрите възможности за по-голямо количествено и качествено гражданско участие в дейностите на местната управа. Тези организации се сформират по различни причини и имат разнообразна структура. Най-важното е, че те дават на обикновения гражданин средство за пряк принос и участие в живота на общността.

Обществено-консултативни комитети и комисии. Обществено-консултативните комисии са един от най-ефективните начини за увеличаване на гражданското участие.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие

Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Независимо дали са институционализирани съгласно правния регламент на общината или се създават на временна основа по повод конкретни въпроси, тези организации имат огромен ефект върху общинските политики и задълбочават осмислянето от страна на местната общност на приноса ѝ към окончателния облик на тези политики.

3. Общински комуникационен план като средство за обществени консултации

Общинският комуникационен план е начин да се институционализират отношенията между общинското ръководство и представените в общността групи. Целта е тази пряка връзка да се използва на всички етапи на формирането и прилагането на общински политики, да се поддържа ефективно функциониране на общинската администрация и общинските предприятия, както и да се повиши качеството на решенията на общинския съвет.

Първото условие на добрия комуникационен план е създаването на работна група по въпросите на комуникацията. В състава ѝ влизат ключови фигури от общинската администрация и общинския съвет, както и представители на общински предприятия. Секретариатът на работната група се осъществява от звеното (или експерта) по публични отношения (PR) или маркетинг на общината.

Определянето на приоритетни цели обществени групи е ключов компонент на комуникационния план. Основните цели групи на общината са:

- **Жители.** Жителите са първа приоритетна целева група. Изграждането на партньорство между ръководството на общината и жителите на общината е отправната точка на всяка солидна комуникационна програма;
- **Служители.** Втората приоритетна група включва служителите на общината.
- **Средства за масова информация.** Медиите се посочват за трета по значение приоритетна обществена група. Те са важна група, тъй като начинът, по който те отразяват дейността на общинското ръководство, оказва голямо влияние върху имиджа, който другите обществени цели групи си създават за управлението на града. В групата на медиите влизат печатни и интернет издания и радио- и телевизионни програми.

Второстепенните обществени цели групи, които намират място в комуникационния план са:

- жители на съседни общини;
- служби на централната власт;
- общински асоциации и организации;
- други сектори на обществото: бизнес, образование, здравеопазване, социални грижи и др.

Целите на комуникационния план са както следва:



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

- да повиши нивото на информираност, интереса и участието на жителите на общината по отношение на целите и дейностите на общинското ръководство;
- да създаде сред жителите на града чувство на обществена гордост и позитивно идентифициране с общината си;
- да повиши нивото на информираност, интереса и участието на служителите на общината във връзка с изпълнението на целите и дейностите на общинската администрация;
- да изгради и поддържа добри отношения със средствата за масова информация, с цел да ги превърне в двупосочни посредници между ръководството на общината и целевите обществени групи.

По принцип комуникационните цели могат да бъдат групирани в две категории: цели, свързани с процеса на изпълнение, и цели, свързани с крайния резултат. Целите, свързани с процеса на изпълнение, се отнасят до създаването и разпространението на комуникационните средства. Това може да бъде информацията на Интернет страницата на общината, информационни бюлетини и др. Целите, свързани с процеса на изпълнение, са важни, защото те осигуряват ефективното използване на комуникационните средства, както и връзката им с определените за изпълнението им бюджетни средства. Анализът на посланието е друго средство за измерване на изпълнението на целите. Анализът на посланието търси отговор на три въпроса:

- Съобщението стигнало ли е до целевите групи от населението?
- Тези групи разбрали ли са съобщението?
- Ответната им реакция била ли е в рамките на очакваното?

Целите, свързани с крайния резултат, имат много голямо значение за комуникационния план, защото те отразяват целите, които планът трябва да постигне. Тези цели могат да представляват например промяна в нагласата, участие в различни дейности и други измерими резултати в рамките на комуникационния план.

В хода на изпълнението на плана трябва да се извършват количествени и качествени проучвания на нуждите на целевите групи, с цел да се направи оценка на тяхното отношение и на мнението им за общинското ръководство и за взаимоотношението им с него, както и да се определи кой е техният източник на информация и какви са информационните им потребности, за да може комуникационния план да се пригоди към техните изисквания. Тези проучвания ще позволят на общинското ръководство да разработи конкретни цели за всеки сектор и да определи начините за измерване на успешното изпълнение на плана.

За постигане на целите на общинския комуникационен план могат да се използват следните стратегии:

- Разработване на програма за проучване на комуникациите, използвайки както количествени, така и качествени изследователски методи за измерване на отношение и мнение, както и текущи и избрани източници на информация;



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

- Използване на мулти-медийния многостранен комуникационен подход чрез разработване и приложение на определен брой комуникационни дейности, ползващи различни техники и средства;
- Използване на интерактивни комуникационни средства и техники винаги и навсякъде, където това е възможно, с цел да се привлекат целевите групи за участие в комуникационния процес и да се увеличи приноса им в съвместния градивен процес.

Информацията за гражданите и изследване на общественото мнение могат да бъдат осъществявани чрез:

- **Анкетите сред населението.** Социологическите изследвания, извършени на базата на количествени извадки от населението на общината, могат да послужат за няколко цели, включително за определяне на източниците за информация на гражданите, измерване на съответствието с програмираната ефективност на дейностите и услугите в общината;
- **Фокус групи.** Фокус групите са отлично средство за осъществяване на качествени изследвания и за задълбочено проучване на отношението на хората и на тяхното мнение по даден въпрос. Фокус групите обикновено включват от 10 до 20 участника и продължават около два часа;
- **Интернет.** Това е най-бързо развиващото се и доста подценявано средство за комуникации. Добре проектирана страница на общината, позволяваща интерактивна комуникация може да допринесе съществено за правилното насочване на усилията на общинското ръководство с цел удовлетворяване потребностите на гражданите на общината.

Приемането и прилагането на общински комуникационен план ще спомогне за подобряване нивото на обществено консултиране в процеса на формиране и изпълнение на общински политики.

4. Заключение

Разгледаните подходи за прилагане на стандартите за обществени консултации при формиране и изпълнение на политики в община Джебел показват различни направления на работа, които общинското ръководство може да предприеме. Местната власт формулира различни политики в интерес на обществото, с цел подобряване условията за живот на населението.

Формулирането и изпълнението на местните политики изисква информиране и консултиране на населението на общината. В този смисъл, обществените консултации са действията, насочени към установяване и отчитане на интересите и мненията на заинтересованите страни извън общинската власт и нейната администрация. Както вече бе разгледано, различните форми на консултиране могат да се изразят в процес, осъществяван по официален път чрез искане на становище или мнение от общински



орган, така и система от срещи или дискуссионни форми с участието на обществеността и нейните организации.

Важна част от мерките за подобряване нивото на общинските политики за местно развитие се нуждае от добре структурирана стратегия по отношение на обществените консултации. Ръководството на община Джебел може да работи за подобряване включването на заинтересованите страни в процеса на формулиране и прилагане на общински политики чрез използване на рамка, изградена на следните принципи:

- **Активност срещу пасивност.** Общинското ръководство ще използва активен подход с цел да планира и изпълни такива дейности, които ще създадат информационни канали и средства за комуникация, необходими за постигане на общи цели, а не само на отговори на конкретни запитвания;
- **Позитивен подход срещу негативен подход.** Общинското ръководство поставя на преден план позитивни теми и дейности, свързани с управлението на общината, а не съществуващите негативни моменти;
- **Бъдеще срещу минало.** Ударението в общественото консултиране ще бъде поставено върху бъдещето на общината, а не върху отминали дейности и събития;
- **Двупосочност срещу едноръчна.** Идеята, че комуникациите в града трябва да бъдат двупосочни, а не едноръчни означава, че общината трябва да бъде отворена за своите граждани и да влиза в диалог с тях, за да знае какви са техните нужди и желания и какви решения предлагат;
- **Откритост срещу закритост.** Достъпът до информация трябва да бъде възможен в цялата община и от всички членове на общността.
- **Взаимодействие срещу принципа “отгоре-надолу”.** Интерактивният обмен означава поток на информация и в двете посоки, както вътре в рамките на общинското ръководство, така и във взаимоотношенията между ръководството и гражданите.

Тези принципи могат да бъдат имплементирани в комуникационен план на общината. Изработването, приемането и прилагането на такъв план ще доведе не само до подобряване на връзката с гражданите, но и до повишаването качеството и засилване обективността на решенията на общинските органи, а оттам до подобряване изпълнението, резултата и въздействието на всички политики на община Джебел.



Приложение

Източници за допълнителна информация

По-долу са посочени връзките, които могат да Ви бъдат от полза при планирането и провеждането на официална консултация.

ПОРТАЛИ ЗА КОНСУЛТАЦИИ И ИНТЕРНЕТ СТРАНИЦИ

European Commission [Your-Voice-in-Europe' webportal](#)

Европейска комисия , [Интернет портал “Твоят глас в Европа”](http://ec.europa.eu/yourvoice/index_en.htm) http://ec.europa.eu/yourvoice/index_en.htm

- United Kingdom Consultation page
Великобритания - страница за консултации <http://www.berr.gov.uk/whatwedo/bre/consultation-guidance/page44457.html>
- United States e-Consultation
САЩ - Електронна консултация (е-Консултация)

През септември 2005 г. правителството на САЩ въведе Федералната система за управление на документи (FDMS), благодарение на която общественият достъп до информация беше разширен, а управлението на законотворческия процес от страна на агенцията - подобро. На сайта хората могат да търсят, разглеждат и да дават становища по нормативни и ненормативни документи, включващи научни, икономически, правни и технически анализи, както и публични становища на други заинтересовани страни. Сайтът е надежден източник на федерална информация и предоставя на гражданите лесен достъп от едно гише на една интернет страница. www.regulations.gov

НАРЪЧНИЦИ ПО КОНСУЛТАЦИИ И ОБЩИ ДОКУМЕНТИ

Канада

- Government of Canada, Public Consultation Guidelines website.
- Правителство на Канада, Интернет страница “Насоки за обществени консултации”
- <http://www.consultingcanadians.gc.ca/cpcPubHome.jsp?lang=en>

Европейска комисия

- European Commission (2002), ‘Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission.’ COM (2002)



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

- Европейска комисия (2002), “За повишаване културата на консултации и диалог – общи принципи и минимални стандарти за предоставяне на консултации от Комисията на заинтересованите страни”. COM (2002) at 704
http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf

Ирландия

- Commission for Communications Regulation, (2003), ‘ComReg Consultation Procedures’
- Комисия за регулиране на съобщенията, (2003), “Консултативни процедури на Комисията за регулиране на съобщенията”. <http://www.comreg.ie>

Великобритания

- Cabinet Office, ‘Viewfinder: A Policy Maker’s Guide to Public Involvement’.

Кабинет на министър-председателя, “В обектива: Наръчник на политика за участието на обществото”

<http://www.nationalschool.gov.uk/policyhub/docs/Viewfinder.pdf>

Better Regulation Executive Code of Practice on Consultation

Звено за усъвършенстване на правното регулиране (Звено за по-добро регулиране) – Правителствен кодекс за консултации.

Определя основните принципи за провеждането на ефективни консултации от правителството. Целта е да се стандартизира практическото провеждане на консултации и да се определят критерии за добра практика с оглед всички лица, до които са отправени запитвания (респонденти), да са запознати с това, което могат да очакват в рамките на национална правителствена консултация.

<http://www.berr.gov.uk/files/file47158.pdf>

- Deliberative public engagement, nine principles.
Девет принципа за участие на обществото в обсъжданията.
Целта на публикацията е да насърчи и подкрепи висококачествените дейности по консултативна обществена ангажираност.
http://www.involve.org.uk/nine_principles

[National Framework for Greater Citizen Engagement.](#)

Национална рамка за по-голяма гражданска ангажираност.

Дискусионен материал, публикуван през юли 2008 г., който представя ангажимента на правителството за проучване на нови методи за включване на обществеността в дебатите и вземането на решения по национални въпроси.

http://www.justice.gov.uk/publications/docs/citizen_engagement.pdf .

UK.Peopleandparticipation.net

Страницата е насочена към хора от обществения, частния и неправителствения сектор, които са пряко заети в планирането, организирането и насърчаването на обществената активност. На сайта можете да намерите информация, съвети и нализии.

<http://peopleandparticipation.net/display/Involve/Home> Consultation Institute.

Институт по консултации/Консултативен институт.

Стреми се да насърчава и утвърждава провеждането на консултации с обществото, участниците и служителите. Провежда изследвания, издава публикации и организира специализирани прояви с цел разпространение на добрата практика и усъвършенстване процеса на вземане на решения.

[http://www.consultationinstitute.org/International Association for Public Participation \(IAP2\).](http://www.consultationinstitute.org/International Association for Public Participation (IAP2).)



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие

Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Международна асоциация за участие на обществото.

IAP2 е сдружение, чиито членове се стремят да насърчават и усъвършенстват участието на обществото. Дейността му е насочена към отделните хора, правителствата, институциите и други организации в целия свят, които засягат интересите на обществото.

<http://www.iap2.org/>

КОНСУЛТАЦИИ СЪС СПЕЦИФИЧНИ ИНТЕРЕСИ

Великобритания

- [Small first impact test](#) and [small firms consultation database](#).

База данни за първоначална оценка на въздействието върху малките предприятия и за провеждането на консултации с тях. На тази Интернет страница са дадени връзките с дирекция “Предприятия” в отдела “Бизнес, предприятия и реформа на правното регулиране” (BERR), обяснени са средствата (инструментите) за използване при оценката на въздействието на политиката върху малките и средните предприятия (МСП). Ползена е за провеждане на консултации с МСП.

<http://www.berr.gov.uk/whatwedo/enterprise/enterprisesmes/regulation-and-tax/consultation/page38032.html>

- [Better together: improving consultation with the third sector](#).

“Заедно е по-добре: усъвършенстване на процеса на консултации с неправителствения сектор. Документът е разделен на две части: проучвателен доклад и практически наръчник. Предназначен е да помогне на държавните служители да разберат проблемите на неправителствения сектор и да им даде ръководни насоки за успешно и взаимноизгодно участие на сектора при определянето на политиката.

www.cabinetoffice.gov.uk/media/99612/better%20together.pdf.

[Compact Code of Practice: Consultation and Policy Appraisal](#).

“Джобен кодекс за добра практика: консултации и оценка на политиката”.

Кодексът е публикуван през май 2000 г. Предназначен е да съдейства за налагането на полезна дискусия, като насърчава взаимните контакти и съвместната работа на правителството, доброволните организации и обществото.

<http://www.thecompact.org.uk/information/100022/101508/101517/theconsultationandpolicyappraisalcode/>

- Help the Aged: [Consulting and engaging with older people](#).

“В помощ на възрастните хора”: консултации и участие на възрастните хора”. Справочникът е съставен от писма с коментари, мнения и споделян опит, изпратени до организацията “В помощ на възрастните хора” от самите тях. Предлага начини за работа за всички, които се стремят да привлекат към участие възрастните граждани.

www.helptheaged.org.uk/.

[Participation Works](#)

“Участието работи” е сътрудничество между агенции, ангажирани с участието на децата и младежите във вземането на решения.

<http://www.participationworks.org.uk/>

- Sciencewise Expert Resource Centre for Public Dialogue In Science and Innovation.

Експертен ресурсен център за обществен диалог по проблемите на науката и иновациите.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Неговата цел е да подпомага политиките да провеждат и използват диалога с обществото за запознаване с политическите решения в нови области на науката и технологиите.

www.sciencewise-erc.org.uk/

ГРУПИ ЗА ДОПИТВАНИЯ ДО БИЗНЕСА

- The Danish Business Panels: Case Study by Peter Bay Kirkegaard and Cesar Cordova, Jacobs and Associates.
“Датски групи за допитвания до бизнеса: ситуационен анализ”, автори Петер Бей Киркегард, Цезар Кордова, Джейкобс енд Асошиейтс.
<http://regulatoryreform.com/pdfs/CaseStudyonDanishBusinessPanels14March2007.pdf>
- “The European Business Test Panel” by Werner Stengg, European Commission.
“Европейската група за допитвания до бизнеса”, Вернер Стенг, Европейска комисия.
<http://www.enterprise-europe-network.ec.europa.eu/files/European%20Business%20Test%20Panel.pdf>

ОНЛАЙН КОНСУЛТАЦИИ

Европа

- Winkler, R, Kozeluh, U., 2005, Europeans have a Say: Online Debates and Consultations in the EU. Final report of a study carried out in the framework of the NODE programme of the Austrian Federal Ministry of Education, Science and Culture. Institute of Technology Assessment and Centre for Social Innovation, Vienna, in February, 126 pp

Уинклер Р., Козелух, Ю., 2005., “Европейците имат право на глас: онлайн дебати и консултации в ЕС. Окончателен доклад от изследване, осъществено в рамките на програмата NODE на Федералното министерство на образованието, науката и културата на Австрия. Институт за технологични оценки и Център за социални иновации, Виена, февруари, 126 стр.

<http://epub.oeaw.ac.at/ita/ita-projektberichte/e2-2a34.pdf>

Великобритания

- [Digital Dialogues](#) (UK)
“Дигитални диалози” (Великобритания)
Независимо проучване на начините на използване на информационните и комуникационните технологии от страна на централното правителство с цел осъществяване и засилване участието на обществото. Възложител е Министерството на правосъдието. Проучването е осъществено от дружеството “Хансард” (Hansard Society). www.digitaldialogues.org.uk