

## Гражданското участие в процесите на вземане на решения и взаимодействие с публичните институции

Мирослава Даковска

*Aim of this paper is to demonstrate the possibilities and the impact of the processes of policy making with the participation of citizens and civil society. The material shows the types of interaction between citizens and government. The paper presents the levels of participation of civil society organizations in the processes of decision-making. It reveals the formal and informal forms of civic participation, and finally presents aspects of the consultative process with the participation of citizens*

**Key words:** Citizen participation, policies, decision making, public institutions

### ВЪВЕДЕНИЕ

Гражданското участие в процесите на вземане на решения по публичните политики е ново измерение в отношенията управляващи и граждани. То се позовава на разбирането, че гражданите имат право да бъдат постоянен и самостоятелен участник в създаването на политиките. Основно право на всеки европейски гражданин е правото на добра администрация и добро управление. Под добро управление се разбира прозрачност и ефективност в работата на администрацията, както и участие на гражданите в процесите на взимане на решения по публичните политики. Заинтересовани страни в процеса мога да бъдат: органи на централна, областна и местна власт; структури на гражданското общество – социални партньори, организации на работници и работодателски организации, организации с нестопанска цел, общности и неформални групи граждани.

### ИЗЛОЖЕНИЕ

#### 1. Граждани и власт – типове на взаимодействие

По отношение на публичната администрация гражданите са в позиция на потребители и клиенти, като използват обществените услуги, или са партньор на администрацията. Гражданското участие се реализира с поемането на отговорност от държавните институции. Основата за гражданско участие от страна на държавата е създаване на единна национална законова рамка, разработване на стратегии, програми и планове за реализация на нововъведения в областта на гражданското участие, осигуряване на ресурси за прилагането на закони и политики по отношение на гражданското участие при вземането на решения.

#### 2. Ниво на участие на гражданските организации във взимане на решения

Процесите на участие на гражданските организации могат да бъдат реализирани на три нива – политики и законодателство, планове и програми и проекти. Гражданските организации могат да участват на различни етапи от процеса на формулиране на политиките. Най-интензивно е участието им в самото начало на процеса, когато се проучват нуждите и се прави анализ на ефективността на съществуващите политики. Участието на организирани заинтересовани страни – неправителствени организации, професионални браншови организации може да се реализира чрез застъпничество и лобиране и да подпомогне управляващите във формулирането на по-ефективни политики. В съставянето на плановете и програмите гражданите могат да участват в целия процес на планиране, най-вече когато става въпрос за планиране на местно ниво. Проектите са конкретни мерки, които са описани изчерпателно. Широко разпространено е участието на гражданските организации като изпълнители или подизпълнители на проекти.

#### 3. Формално и неформално участие на гражданите

Процесите на гражданско участие могат да бъдат задължителни, т.е. изискуеми по закон и незадължителни – инициирани по волята на държавната и местна

администрация. При задължителните (формални) процеси законите норми установяват кой може да участва, докъде се разпростират правата на участие, каква е структурата на процеса и какво се прави със заключенията. Във формален процес най-широките права се установяват според статуса на съответната страна в процеса. Формалните процеси включват процедури за съгласуване и пораждат административни решения. Процесите на неформално участие не са твърдо регулирани и може да бъдат структурирани по различни начини в зависимост от условията. Те са изцяло доброволни, като основният принцип е съвместното решаване на задачите. Целта може да бъде различна, например събиране на информация, размяна на идеи или съвместно намиране на решение, а в някои случаи и съвместно изпълнение. Въпросът за това кой участва, как се решава задачата и по какви правила се процедира се определя предварително или по взаимно съгласие между участниците. Нормите на неформално участие са разнообразни и гъвкави. Резултатите от тях се състоят във формулирането на граждански препоръки в помощ на процеса на вземане на решения от страна на официалните органи. В някои случаи последните могат да решат да придадат задължителен характер на резултатите. Формалните и неформалните процеси често се съчетават. Резултатите от посредничеството често придобиват задължителен характер посредством постигнати споразумения, които могат да бъдат включени в официалния процес за оценка на въздействието след възстановяването ѝ.

#### **4. Видове и форми на гражданско участие**

Начините, по които управлението включва гражданите, могат да бъдат групирани в три категории: информирани, консултиране, съвместно вземане на решения. Формите, които се използват са разнообразни – публични консултации, създаване на консултативни съвети, комисии, работни групи, провеждане на проучвания, кръгли маси, конференции, както и традиционните референдуми и петиции. Не съществува единен подход, който да гарантира успешността на гражданското участие. Затова правителствата, които разбират необходимостта от гражданско участие и желаят да го насърчават, непрекъснато усъвършенстват своите подходи. Трите основни форми на участие 1) информирани на гражданите, 2) консултиране с гражданите и 3) съвместно вземане на решения могат да бъдат разглеждани и като три етапа на процеса на гражданско участие. Това, което е необходимо да се взема предвид при реализирането и на трите вида участие е, че крайната цел е постигането на активно гражданство за прозрачно и отворено управление, насочено към осигуряване на по-хармоничен, сигурен и спокоен живот в общността.

#### **4.1 Информирането като форма на гражданско участие**

Това е процес, при който заинтересованите страни и гражданите са информирани от властта за плановете и отчетите от дейността ѝ, за предстоящите и взетите решения, за бюджета и разходването на средствата. Целта е широката общественост да бъде запозната с дейността на държавното управление и местното самоуправление. Ако информирането цели само това, то е пасивно. В обществата с развита демокрация информирането става все по-активно, т.е. използва се широко за насърчаване на гражданското участие. Гражданите са уведомявани как и при какви условия да участват в управлението и да изразяват своето мнение. Много общини разработват наръчници за участие на гражданите в управлението, информационни книжки за структурата на управлението и за начините на вземане на решения. В заключение, информирането е основа на ефективната комуникация с гражданите, а оттук – и на ефективното консултиране и на съвместно вземане на решения. Безспорно, и консултирането с гражданите, и съвместното вземане на решения не могат да бъдат осъществени без предприети преди това действия за доброто и качествено им информиране.

*Принципи на ефективното информиране*

- Прилагане на диференциран подход спрямо спецификата на групите, за които е предназначено.
- Използване на повече от един канал за информация.
- Достъпен език.
- Предхожда вземането на решения.

Активно насърчава гражданите да споделят мнението си и осъществява на обратна връзка с тях.

#### **4.1.2. Форми за информиране**

Най-популярните форми за информиране са информационни срещи с граждани, граждански панели, информационни бюлетени, интернет страници, материали в медиите и други.

##### *а) информационни срещи с граждани*

В много страни структури на централните или местните власти, преди вземането на решения за прилагането на различни политически мерки организират т.нар. ден на отворени врати. По време на събитието инициаторите дават информация за планираните мерките. В някои случаи на гражданите се предоставя възможност да изразят своите опасения и мнения по тях. В редица случаи властите са задължени по нормативен път да организират информационна среща преди окончателно решение по особено значими за обществото политики, като докладът от нея се взема предвид при вземането на това решение.

##### *б) срещи в общинската администрация*

Срещите са неформални публични форуми, в които може да участва всеки член на общността, да изрази свое мнение и да чуе отговорите на представителите на публичната власт и на избрани общински съветници или парламентарни представители. Срещите могат да бъдат организирани както по инициатива на представители на публичната власт, така и от неправителствени организации. Срещата се обявява предварително по основните комуникационни канали – печатни и електронни медии, интернет (уебстраницата на общината). Самото протичане на срещата не следва някакви специфични правила. Основната ѝ цел е да се даде възможност на колкото се може повече хора да изразят своето мнение. Начинът на провеждане е разнообразен – може да започне с отворена презентация, след което да премине в дискусия в малки групи с представяне на общите мнения от груповата работа. Времето за изявления е точно определено и то стриктно да е съблюдава. Тъй като гражданите са информирани предварително по проблема, очаква се да са подготвили своите изказвания и да следват един и същи формат на презентация – подкрепят или не подкрепят въпросната политика и/или предложение за политика и какво предлагат на свой ред. Мненията им се протоколират и се обсъждат и вземат предвид в общинските сесии.

##### *в) граждански панел*

Методът е подходящ за големи групи хора. Той предоставя възможност за информиране на широката общественост за планиран проект или за процес на планиране на нивото на общността, където е необходимо да се съберат гледните точки на гражданите и техните предложения. Подходящ е както за информационни цели, така и за експертни консултативни формати. Гражданските панели включват информативна фаза, при която заинтересованите биват информирани за планирания проект и дискусийна фаза, при която участниците изразяват своите възгледи, желания и идеи. Гражданските панели обикновено се провеждат на местно ниво, или за обсъждане на специфичен въпрос на централно ниво, или като постоянна форма за дискутиране на различни възникващи въпроси. *Участници* в тях са заинтересовани граждани, представители на групи по интереси, политици, администратори, възможно е включването и на експерти. Специфика на гражданския панел е, че предоставя възможност да се споделят гледните точки на гражданите и да се поставят на масата техните желания и идеи. Важно е да се избере подходящо

време за провеждане на панела. Необходимо време, което трябва да се предвиди, е цял един ден. Подходящо е също да се проведат и цяла серия от събития в този формат.

#### **4.2. Консултирането като форма на гражданско участие**

Това е процес, при който гражданите, лобисти и представители на групи с общ интерес могат да коментират официални предложения и да допринасят с идеи и предложения. Целта на процеса е да се получи информация за реакциите на заинтересованите лица по отношение на предложения, планове, решения, така че те да бъдат взети предвид в етапа на окончателното вземане на управленски решения.

##### **4.2.1. Форми за консултиране**

Най-популярните форми за консултации между институции и граждани са: експертни/работни срещи, кръгли маси, обществени обсъждания, проучвания на мнението, граждански панели, гражданско жури, формуляри за коментар/обратна връзка. По-долу ще дадем примери, илюстриращи добри международни/ европейски практики във формата "консултиране".

##### *а) активиращо проучване на мненията*

Методът е подходящ за големи групи. При този вид проучване хората споделят своите мнения, като същевременно са окуражени да вземат участие в предлагането на решения. Особено подходящ е когато е необходимо да се опознаят интересите и нуждите на гражданите, като наред с това се промотира тяхната политическа активност и увереност за необходимостта от участието им в процесите на вземане на решения. Основните стъпки за провеждането му се състоят вземане на интервюта с ключови лица, и оценка на събраната информация. Гражданите се уведомяват предварително в писмен вид за проучването, обучени интервюиращи използват матрица за събиране на информация с отворени въпроси и провеждат индивидуални интервюта. Целта е да се идентифицират опасенията, страховете, надеждите и желанията на гражданите. Резултатите от проучването се оценяват и се представят на гражданите, като целта е на тази база да се набележат стъпки за реализация. Формират се групи за действие, или групи по интереси за реализация на идеите. Участници в този формат консултативен процес могат да бъдат заинтересовани граждани с отношение по проблема и готовност да работят по него. Спецификата на метода е в това, че той не е еднократно събитие, а първа стъпка в един дълъг процес. Времето, необходимо за провеждането му, е от няколко дни до няколко месеца.

##### *б) граждански панел*

Гражданските панели предоставят възможност не само за информиране по даден въпрос или политика (която им функция вече бе изтъкната), но представляват и формат за консултиране с граждани, интересувани се или засегнати от даден проект, гарантирайки участието им в публични дискусия по различните негови аспекти. Той е подходящ за консултации формат, защото предоставя възможност да се извлекат гледните точки на гражданите и да се поставят на масата техните желания и идеи. Важно е да се избере подходящо време за провеждане на панела.

##### *в) работна среща*

Работната среща е оперативно събитие по конкретен повод. На нея граждански и други експерти, администратори, политици, и други заинтересовани лица дискутират конкретен работен проблем. Приложимост: Обсъждане и обмисляне решението на специфичен проблем по професионален начин. Работната среща няма конкретни структурни характеристики. В зависимост от предназначението ѝ, броят и съставът на участниците в нея е различен.

**Практически насоки за преодоляване на проблеми във връзка с осигуряването на адекватно представителство в консултативния процес**

Централните институции, и големите, и малките общини често се затрудняват при набирането на участници в експертни съвети или групи. Често се оказва

невъзможно да се намерят подходящи представители на различните заинтересовани страни, които да са извън ограниченията на клаузите за избягване на конфликт на интереси, както и представители на етническите малцинства. За набирането на подходящите участници трябва да се прилага креативен подход. Нови участници могат да бъдат привлечени чрез лични покани от организаторите на консултативния процес, както и чрез покани, разпратени по други канали. Например някои общини в Европа привличат организации на различни общности в своите консултативни форми. По същия начин се провеждат и граждански панели (с по 15 души в панел) за обсъждане на въпроси като интеграцията и реинтеграцията, доставянето на услуги, опита с мониторинга на процеси, значими за общината. Тази информация допринася към проучванията за удовлетвореността на гражданите, както и към редовия консултативен процес, който общината поддържа. Много централни институции и общински администрации се стремят да набират експерти /консултанти чрез собствени печатни материали, разпространени по домовете, както и чрез лични писма. В някои случаи е необходимо формирането и на нови експертни мрежи и/или привличането на нови местни организации, тъй като не във всяка община има застъпници за всички видове местни интереси.

### **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Членството на България в Европейския съюз променя контекста и фокуса на гражданското участие. Създава се необходимост от развит граждански капацитет за ефективно влияние върху процеса на формиране на политики на европейско ниво, при това през призмата на българския обществен интерес. Значим се превръща и процеса на изграждането на капацитет за прилагане на европейски политики на местно и национално ниво. Легитимността на гражданското участие е кодифицирана в редица международни документи. Някои от тях имат задължаващ държавите характер, а други са от програмен тип. Международните документи, поединично и в своята съвкупност, придвижват обществените механизми и управленските практики към по-нататъшно осмисляне и операционализиране на гражданското участие като същностна черта на модерното управление.

### **ЛИТЕРАТУРА**

- [1]. [http://www.osf.bg/?cy=10&lang=1&program=1&action=2&news\\_id=320](http://www.osf.bg/?cy=10&lang=1&program=1&action=2&news_id=320)
- [2]. <http://www.flgr.bg/>
- [3]. <http://www.europe.bg/htmls/page.php?category=104&id=9634>

### **За контакти:**

Докторант Мирослава Даковска, Катедра "Публична администрация и регионално развитие", "Университет за национално и световно стопанство", тел.: 0885395552,  
e-mail: [mira\\_dakovska@yahoo.com](mailto:mira_dakovska@yahoo.com)

**Докладът е рецензиран**