



СТЪПКА 3:

Доклад по направление



**УПРАВЛЕНИЕ**

КОЛИЧЕСТВЕНА И КАЧЕСТВЕНА ОЦЕНКА ЗА  
ЕФЕКТИВНОСТ НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ  
ОБСЪЖДАНЯ

[www.vizia.sofia.bg](http://www.vizia.sofia.bg)

РЕЗЮМЕ .....	1
ВЪВЕДЕНИЕ.....	3
КОЛИЧЕСТВЕНА И КАЧЕСТВЕНА ОЦЕНКА ЗА ЕФЕКТИВНОСТ НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ОБСЪЖДАНЯ.....	5
1. МЕТОДОЛОГИЯ.....	5
2. ПУБЛИЧНОСТ И ПРОЗРАЧНОСТ.....	6
3. ОТНОСИМОСТ .....	9
4. ВЪЗМОЖНОСТ ЗА ВКЛЮЧВАНЕ .....	11
5. Отчетност .....	12
6. Гъвкавост.....	13
7. Заплахи и възможности.....	15
8. Моделите за обществени консултации, базирани върху „отворени данни“ .....	16
Как „отворените данни“ подпомагат гражданското участие?.....	16
Талин, Естония.....	17
Лондон, Великобритания.....	19
Ню Орлеанс, САЩ.....	20
ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ .....	21

## РЕЗЮМЕ

Обществени обсъждания и консултации в Столична община са форма на гражданско участие в процесите на информиране, консултиране, включване и сътрудничество на местната власт с гражданите.

Целта на анализа е да оцени обществените обсъждания и консултации в СО на базата на пет индикатора: прозрачност, относимост, възможности за включване, отчетност и гъвкавост. Допълнителен акцент, както и в другите две изследвания е оценка на възможностите на отворените данни в процеса на обществени консултации.

Анализът е извършен на базата на документално проучване на 81 обществени обсъждания и консултации от 01.09.2017 г. до 01.09.2018 г. и включено наблюдение на 8 обществени обсъждания в периода от 01.10.2018 г. до 30.11.2018 г.

По отношение на публичността, Столична община използва базисните възможности за публикуване и разпространение на информацията за обществените обсъждания. Макар Общината активно да търси мнението на гражданите чрез различни форми, анализът на мониторинга на обществените обсъждания показва, че в обществените обсъждания трудно си пробиват път „горещите“ теми на гражданите. Администрацията не предоставя достатъчно възможности за онлайн достъп до обществени обсъждания и консултации. Систематичното непубликуване на обратна връзка след края на обществените обсъждания говори за незачитане на времето, усилията и приноса на гражданите.

В момента обществените обсъждания на Столична община се намират предимно в първите две фази информиране и консултиране, но за да има реално включване на гражданите трябва да се достигне до степен на сътрудничество и в бъдеще до овластяване.

Основните предложения и препоръки могат да бъдат обобщени по следния начин.

- 1) Промяна на еднопосочния модел на комуникация на Столична община и нейните структури с гражданите и приемането им не само като равностоен партньор в диалога, но и като носител на експертиза. За тази цел могат да се използват както модерни дигитални инструменти за е-информиране с персонализирана, полезна, точна, надеждна, актуална, ценна информация, така и за е-включване: електронно гласуване на варианти и предложения, модерни подходи за

формулиране на решения – deliberative poll, co-creating, design thinking, crowdsourcing.

- 2) Повишаване на публичността, прозрачността и отчетността чрез разнообразяване на формите и каналите за комуникация с гражданите. Мобилизирането и таргетирането на повече и разнообразни групи от може да стане чрез различни форми на онлайн известяване и съчетаването им с офлайн форми, които могат да обогатят открития диалог.
- 3) Отделяне на финансови и човешки ресурси за дигитализация на процеса на обществени обсъждания и предоставянето на информация, където е възможно в машинно-четим формат.



## ВЪВЕДЕНИЕ

Обществени обсъждания и консултации в Столична община са форма на гражданско участие в процесите на информиране, консултиране, включване и сътрудничество на местната власт с гражданите. Гражданското участие е ключово за откритото и отговорно управление, но във времето на „пост-истината“ („post-truth“) и широкото разпространение на фалшиви новини, когато нивото на недоверие към институциите, включително и към местната власт спада, става все по-трудно да се реализират ефективни и надеждни форми на гражданско участие.

Гражданското участие е пряко свързано с темата за властта, гражданите имат все по-големи очаквания да изземват територии от институциите, за да участват пряко във вземането на решения, да бъдат един вид „коректив“ на властта. В същото време, въпреки че Общината кани обществеността за различни обществени обсъждания и поема ангажимент, че публичният принос ще влияе върху резултата, тя носи отговорността за взетите решения.

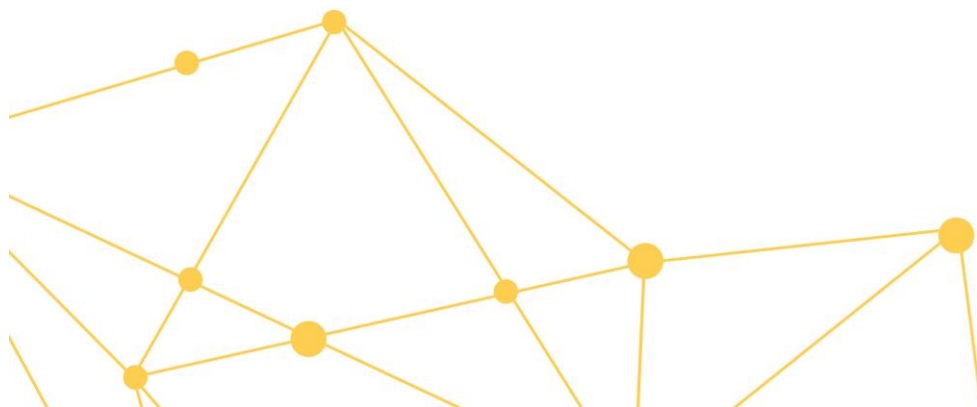
Недоверието и подозренията на столичани към взимането на решения в последната година стават видими, за което говорят различни скандали и протести, свързани с проблемите за замърсяването на въздуха, ремонтите в централната градска част и други.

За да бъде преодоляно това недоверие, гражданите трябва да повярват, че действително имат влияние върху процеса на взимане на решения в столицата, а не участват формално. Това е сложен процес, който се влияе от много фактори, но целта на анализа на обществените обсъждания и консултации в Столична община е да оцени количествено и качествено влиянието на гражданите върху решенията на Общината и какви са резултатите от това участие.

Ефективността на публичните обсъждания и консултации означава различни неща за отделните заинтересовани страни по различни казуси. Фокусът на този анализ е нуждата от предоставянето на повече информация и данни, за да се подкрепи процеса за информирано вземане на решения.



# КОЛИЧЕСТВЕНА И КАЧЕСТВЕНА ОЦЕНКА ЗА ЕФЕКТИВНОСТ НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ОБСЪЖДАНИЯ

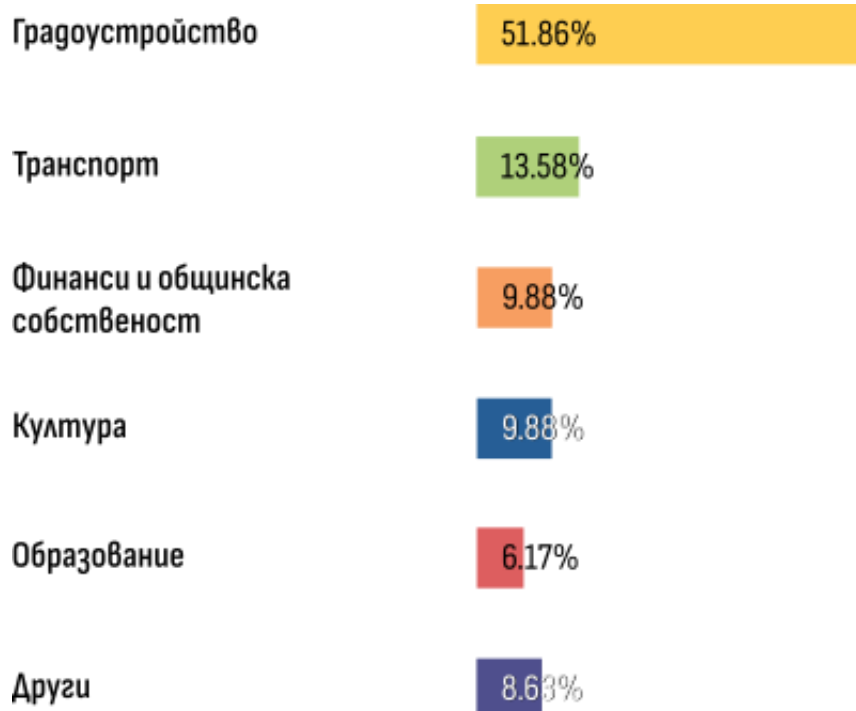


# КОЛИЧЕСТВЕНА И КАЧЕСТВЕНА ОЦЕНКА ЗА ЕФЕКТИВНОСТ НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ОБСЪЖДАНЯ

## 1. МЕТОДОЛОГИЯ

За целта, НПО Линкс разработи методология, която включва 5 индикатора за оценка на ефективността на обществените обсъждания и консултации в СО: прозрачност, относимост, възможности за включване, отчетност и гъвкавост. Допълнителен акцент, както и в другите две изследвания е оценка на възможностите на отворените данни в процеса на обществени консултации.

Екипът на изследването направи документално проучване на 81 обществени обсъждания и консултации, обявени от Столична община и районните администрации за период от една година от 01.09.2017 г. до 01.09.2018 г. , публикувани в страниците на – [www.sofia.bg](http://www.sofia.bg) и [www.sofia-agk.bg](http://www.sofia-agk.bg). Освен това беше осъществен мониторинг на живо на 8 обществени обсъждания чрез метода на включеното наблюдение за период от 01.10.2018 г. до 30.11.2018 г. От всички наблюдаваните по документи обсъждания 51,9% (42 броя) са организирани от Столична община, а останалите от 48,1% (39 броя) от районните администрации. Делът на обществените обсъждания, проведени „на живо“, „лице в лице“ е 64,2% (52 броя), а делът на писмени консултации е 35,8% (29 броя). Няма данни в раздел „Участвайте“ на сайта на СО – [www.sofia.bg](http://www.sofia.bg) за проведени други форми на обществено допитване – анкети, социологически проучвания, фокус групи и за това кое по ред е обсъждането. Основният предмет на обществените обсъждания са теми от градоустройството – инвестиционни проекти, визи, но има обсъждания, свързани с финанси, образование и култура.



Графика 1 – теми застъпени в обществените обсъждания. Наблюдаваните обществени консултации и обсъждания и консултации са регламентирани в следните нормативни актове:

- Закон за нормативните актове, чл. 26;
- Закон за общинския дълг, чл. 4 и чл. 5;
- Наредба за провеждане на обществени консултации на територията на Столична община (Решение № 442/20.07.2017 г. на Столичен общински съвет);
- Наредба за реда и начина за провеждане на обществени обсъждания в областта на пространственото развитие и устройството на територията на Столична община (Решение № 661/12.10.2017 г. на Столичен общински съвет);
- Наръчник за провеждане на обществени консултации в Столична община.

Използваните методи на документално проучване и включено наблюдение имат своите ограничения – резултатите не отразяват нагласите на гражданите към обществените обсъждания в СО и не са представителни за целия град, защото има различни форми на обществени консултации, които не са отразени в Единния регистър на Столична община. Трудно е да се измери техният дял, защото това са обсъждания по различни проекти, като например обществените дебати по програма „Европа“ на Столична община.

## 2. ПУБЛИЧНОСТ И ПРОЗРАЧНОСТ

Под публичност на обществените обсъждания и консултации се разбира до каква степен гражданите и отделните заинтересовани страни имат възможност да





проследят процеса на вземане на решения в Столична община и районните администрации по отделени казуси, свързани с градоустройството, финансите, екологията и други.

В Столична община има ясно регламентирана и структурирана правна процедура, която е описана в Наредбата за провеждане на обществени консултации на територията на Столична община (*Решение № 442/20.07.2017 г. на Столичен общински съвет*) и в Наредбата за реда и начина за провеждане на обществени обсъждания в областта на пространственото развитие и устройството на територията на Столична община (*Решение № 661/12.10.2017 г. на Столичен общински съвет*), които влизат в сила през през втората половина на 2017 г. Наредбите уреждат въпросите за начина, формите и сроковете на обществените консултации. В помощ на общинската администрация е приет и Наръчник за провеждане на обществени консултации, утвърден със Заповед на Кмета на СО (*Рег. № СОА17-ВК66-7199/20.10.2017 г.*). Правното регламентиране и добрият дизайн на правната процедура са предпоставка за създаването на чувството на увереност в гражданите, че могат да участват и сигурност, че ще получат обратна връзка. Това способства за създаването на усещане за справедливост и активно участие в гражданите.<sup>1</sup>

Мониторингът на обществените консултации и обсъждания в продължение на 1 година разкрива проблеми, свързани с приложението на подзаконовата нормативна рамка по отношение на публичността, релевантността, възможностите за включване, отчетността и гъвкавостта на местната администрация.

Популяризирането на обществените консултации и обсъждания е важен елемент на публичността. В 97,5% (79 броя) от наблюдаваните обществени обсъждания, съобщенията са публикувани съгласно Наредбата на страницата на СО или НАГ и в установените срокове. Само в 11% (9 броя) от случаите не е изпълнен 14-дневния срок за публикуване. Публикуването на тази информация е базисно изискване за публичност, въпросът е дали тази информация е достатъчна и стига до заинтересованите страни.

Проблемът, който се наблюдава е информацията, която се предоставя в този срок. Публикува се съобщението и заповедта на кмета, без информация и документите по същество, които ще се обсъждат. При градоустройствените проекти само в 56% от случаите е публикувана предварително графичната информация, виза или съответно документът, който ще се обсъжда. Най-голям е дялът при обществените обсъждания, които се провеждат от районните администрации.

<sup>1</sup> Защо да сигнализирам? Базово сравнително проучване на гражданската активност при подаване на сигнали за прояви на корупция от лица, заемащи държавни длъжности. Неда Грозева, Атанас Карашенски, Мартин Граматиков, Десислава Игнатова. <http://www.bili-bg.org/145/page.html>



При писмените консултации в 100% от случаите проектите за наредби са публикувани предварително.

Начинът на структуриране и форматиране на информацията също не предразполага изграждането на доверие у гражданите, защото тя не е структурирана добре – гражданинът трябва да обходи три страници на институции: СО, НАГ и съответната районна администрация, за да намери необходимата му информация, защото в отделните страници на различни места е публикувана различна информация.

В заповедите на кметовете е отразено, че информацията е публикувана и чрез други канали – обяви на таблата на районната администрация, писма до управителите на етажна собственост, електронни медии и социални мрежи, но това не води до реален ефект за достигане до разнообразна аудитория. Хората, до които достига тази информация са твърде ограничен кръг, само тези, които посещават общинската администрация. Общинската администрация не използва достатъчно новите и модерни форми за таргетиране на целевите групи чрез проучвания и използвания на различни дигитални платформи, въпреки че има възможност по двете Наредби. В мониторинга не бяха открити данни за такива форми. търси активно и не таргетира добре ключовите заинтересовани страни.

Липсва единна точка, която е да е тясно свързана с конкретните заинтересовани или поне линк с препратки към отделните страници. Добра практика в този случай е списъкът на НАГ, в който са обозначени хора, които се интересуват от конкретни проблеми и съответни територии, за да получават информация.

**Изводи:** По отношение на публичността са използвани базисните възможности за публикуване и разпространение на информацията за обществените обсъждания, което не води до увеличаване на възможностите и начините за включване на различните заинтересовани страни и до реално проследяване на целия процес – неговото начало, развитие и край. Никъде в единния портал не е публикувана информация за взетите решения по обществените обсъждания или линк към Решенията на страницата на Столичния общински съвет. ( [HYPERLINK "https://council.sofia.bg/"](https://council.sofia.bg/) <https://council.sofia.bg/>) Необходимо е гражданите, за да проследят резултатите от обществените обсъждания да прегледат както сайта на СО, така и сайта на Столичния общински съвет. Въпреки че са използвани различни канали за достигане на аудиторията, те са твърде общи, публиката не е таргетирана достатъчно добре и това води до проблеми на самите обществени обсъждания, където в повечето случаи присъстват „обичайните заподозрени“.

**Препоръка:** Столична община може да постигне по-голяма ефективност на обществените обсъждания като заложи на повече интерактивност, в която за



конкретното обществено обсъждане да се търсят конкретните заинтересовани страни, като се използват модерни форми на известяване по определен проблем или по определена територия. По този начин ще може постоянно да се актуализира и базата данни със заинтересовани и да се разшири аудиторията.

### 3. ОТНОСИМОСТ

Въпросът за относимостта на обществените консултации и обсъждания е до каква степен обсъжданите теми са важни и съществени за гражданите. От направения преглед консултациите, трите теми, по които са постъпили най-много становища са:

- Проект на Система за прием на ученици в първи клас в общинските училища на територията на Столична община (230 броя);
- Загание за изменение на Общия устройствен план на Столична община (29 броя);
- Намерение за поемане на общински дългосрочен дълг, свързан с изпълнението на проект „Изграждане на инсталация за комбинирано производство на енергия в София с оползотворяване на RDF отпадък (16 броя).

При прегледа на темите на обществените обсъждания в единния портал на СО и в страницата на НАГ липсва информация за проблемите, които най-много са вълнували софиянци през изминалата година, като например – проблемът с мръсния въздух, ремонтите в централната част на града и други. Това са темите и проблемите, по които най-често през изминалата година са организирани протести<sup>2</sup>. Тази липса на важните теми и проблеми на града в регистъра на обществените обсъждания води до недоволство сред гражданите и избухва в насрочените обществени обсъждания по други теми, което ги прави много трудно управляеми и фокусирани. Много хора са пасивни и отчуждени от подобен тип обсъждания, защото не искат да слушат нефокусирани дискусии и да са свидетели на подобен тип обсъждания. Така например, при обсъждането на вземането на дългосрочен дълг за RDF отпадъка, основните въпроси на гражданите са свързани с качеството на въздуха, въпреки че основната тема са финансите на Общината. Изводът, който може да се направи, че Общината не контактува и не комуникира с гражданите като равностоен партньор. Това може да се наблюдава дори във формулирането на темите на обществените обсъждания. Ключовите думи, които се използват са „представяне“, „синхронизиране“, „актуализация“, което е свързано с конкретни административни процедури и предполага пасивност от страна на гражданите.

<sup>2</sup>[https://www.dnevnik.bg/politika/2018/12/04/3356147\\_protest\\_shte\\_iska\\_stolichna\\_obshtina\\_da\\_vzeme\\_merki/https://www.segabg.com/hot/sofiyanci-izlizat-na-protest-sreshtu-bezobraznite-remontihhttps://btvnovinite.bg/bulgaria/regionalni-novini/stotici-v-sofija-kazaha-danche-slez-snimki.html](https://www.dnevnik.bg/politika/2018/12/04/3356147_protest_shte_iska_stolichna_obshtina_da_vzeme_merki/https://www.segabg.com/hot/sofiyanci-izlizat-na-protest-sreshtu-bezobraznite-remontihhttps://btvnovinite.bg/bulgaria/regionalni-novini/stotici-v-sofija-kazaha-danche-slez-snimki.html)



Липсва информация за използване на форми, които предварително да търсят мнението на гражданите – като проучвания, фокус групи, анкети. От наблюденията на живо, хората споделят, че решенията на Общината само се представят и „свеждат“ на гражданите за обсъждания, а не се търси реално тяхното мнение за вземането на решения.

Така например при представянето на проекта за ново гробище на с. Волюяк<sup>3</sup> в общественото обсъждане никакъв начин не е адресиран въпросът с компенсациите на собствениците и това породило недоволство сред присъстващите.

Подобен е и случаят с първото обсъждане на ремонта на ул. „Иван Вазов“<sup>4</sup>, което е насрочено като допитване сред гражданите, но на първото представяне на проекта по никакъв начин не е адресиран проблемът на живеещите с паркирането, което също предизвиква гражданско недоволство и организация на собствени варианти и алтернативи.

Изводи: Основният извод, който може да се направи от мониторинга по относимостта на обществените обсъждания е, че в по-голямата си част, в центъра на обществените обсъждания не са проблемите на гражданите на София, а администрацията и нейните нужди. Липсва информация за използване на различни форми, които предварително, преди представянето на проектите да търсят мнението на гражданите – като проучвания, фокус групи, анкети. Тъй като не се използват форми за активно търсене на мнението по горещи теми, обсъжданията се превръщат в говорилни, които гражданите използват да адресират всички недоволства от Общината, а това по никакъв начин не способства за добро потребителско изживяване при взаимодействието с общината и за повишаване на доверието.

Препоръка: Необходимо е да се смени моделът на обществените обсъждания в Столична община и начинът на комуникация с гражданите. Те трябва да бъдат в центъра на комуникацията, а не нуждите на администрацията. За да привлече гражданите Столична община трябва да споделя информация с гражданите, която е полезна, ценна, персонализирана специално за техните нужди. Информацията трябва да е диференцирана за отделните групи, да е точна и честно да представя всички проблемни зони.

<sup>3</sup> Проведено на 3 октомври 2018 г. в Кметството на с. Волюяк.

<sup>4</sup> Проведено на 11 септември 2018 г. в ресторант „Checkpoint Charly“



#### 4. ВЪЗМОЖНОСТ ЗА ВКЛЮЧВАНЕ

Възможностите за включване в обществените обсъждания оценяват различните видове бариери, които пречат за участие на различни групи от хора, породени от географски, физически, културни или дигитални причини.

През изследвания период 3/4 районните администрации са провели обществени обсъждания по различни теми, което показва много добър териториален обхват.

От мониторинга на живо, само на общественото обсъждане в Централна баня имаше осигурен достъп за хора с увреждания.

Само в 2 от общо 11 обсъждания имаше независим модератор. В останалите случаи дискусията се води от кмета или друг представител на общината, като по същество те са заинтересована страна и трудно модерират дискусията непредубедено. Липсата на професионален модератор се усеща най-силно, когато се водят конфликтни теми, с множество интереси и трябва да се постигне баланс на мненията и консенсус относно решението.

Проблемите на различните малцинствени групи и чужденците в София не са предмет на нито едно обществено обсъждане през изтеклата година, регистрирано в Единния портал на СО или в мониторинга на живо. Това не означава, че те не присъстват в дневния ред на Общината, напротив различните направления и структури в СО, районните администрации осъществяват различни проекти, които засягат малцинствени групи, бежанци, граждани на трети страни, по които се правят разнообразни проучвания и анкети, но те не са свързани с темите на обществените обсъждания и не подпомагат работата на общинската администрация в подготовката на процеса, нито биват публикувани резултатите им, така че да предоставят информация за целите на обществените обсъждания.

Един от проблемите с достъпа е проблемът с представителността на обществените обсъждания. От прегледа на публикуваните протоколи и наблюденията на живо средният брой присъстващи е 15 души, което е крайно недостатъчно, когато се определя бъдещето на столицата. Определена група или групи от хора са ангажирани активно, защото или са пряко заинтересовани – собственици, бизнес, или имат повече време и техните гласове се чуват.

Докато мнозинството е пасивно, поради различни причини – липса на време, семейни ангажименти, други интереси и техните притеснения не са включени, поне открито, в процеса на взимане на решения. Така не е ясно дали администрацията има достатъчно данни данни, за да разбере какви са предпочитанията на значима част от обществото, а не само на определена група. Освен това СО не предоставя достатъчна информация как е взела предвид различните интереси на обществеността в конкретното решение. За да се



преодолее този проблем е необходимо да се търсят начини за включване на по-значими групи от обществото, като се улесни техният достъп чрез модерни и технологични форми на участие – онлайн регистрации, анкети, известявания и други, както и чрез предоставяне на обратна връзка по проведените обществени.

В тази връзка са и въпросите, които администрацията поставя:

- Каква е представителността на мненията в общественото обсъждане?
- До каква степен широкото обществено обсъждане може да бъде контролирано, за да не нарушава представителната демокрация?

Настойчивостта на гражданите за участие не изисква от местната власт да се откаже от властта си за вземане на решения, а само да я упражняват по различен начин – съвместно с гражданите, защото лошите политики, не могат да бъдат подкрепени от обществото, а гражданите могат само да ги коригират.

Изводи: Столична община предоставя различни възможности за включване на различни групи от хора в процесите на обществени консултации, като няма дискриминация по отношение на участието. Но в ерата на дигиталните технологии, където 63,6% от българите използват интернет регулярно, 55,9% имат мобилен интернет и 24% пазаруват онлайн, СО не предоставя достатъчно възможности за онлайн достъп до обществени обсъждания и консултации.

Препоръка: Дигитализация на целия процес на обществените консултации от персонализираните покани и известявания, през структуриране на дигиталното съдържание, онлайн стрийминг, тематично обособяване. За да се осигури по-широк достъп на повече и разнообразни групи е необходимо е да се реструктурира онлайн съдържанието на обществените обсъждания, като се разработи дизайн, който да отговаря на нуждите на потребителите и да съдържа кратка и разбираема информация за: време с връзка към календарно приложение, например *.isc*, място с GPS координати и линк към карта в Google, административната структура, ресурсът, формат, език, връзка, електронна поща за контакт, ключови думи/теми, предмет, целеви групи, към които е насочено, рейтинг на обществените обсъждания, всички изследвания по темата и връзки към тях.

## 5. Отчетност

Отчетността е разгласяване на разбирането на общинската администрация какво научила от гражданите и как е бил използван техният принос, кои предложения са били приети и кои отхвърлени, какви са причините за отхвърлянето. Съгласно чл. 26 от Наредбата е предвидено администрацията да подготвя обобщена справка, която да съдържа мнението, анализ на процеса и



аргументи за приемане или отхвърляне на предложенията. Обратната връзка е ключова по отношение на отчетността и това е една от големите слабости на Столична община при провеждането на обществените обсъждания. В 34,7% от отговорите има публикувана обратна връзка, от нея в половината има обобщена резултати, а в 15% от случаите са публикувани аргументите за приемане или отхвърляне на мнението на гражданите. В 12% от случаите мнението на гражданите е взето предвид. Местната власт има своите аргументи в този процес, че гражданите не са експерти, не са достатъчно компетентни, за да разберат сложността на обсъжданите проблеми, но тук е тяхната роля да „преведат“ проблемите на „разбираем“ за хората език. Въпреки това липсата на обратна връзка и аргументи „за“ и „против“ мнението създава у гражданите усещане за нещо скрито, задкулисно и за незначитане на мнението им.

Уважението на администрацията към гражданите проличава и в това дали тя цени времето им. Трябва да се отбележи, че в 45% от случаите, обществените обсъждания се провеждат в извънработно време, което е допълнителен фактор за ниското равнище на участие в обществените обсъждания. а. В тази връзка се поставя и въпросът: колко от активните и младите хора, ще предпочетат да отидат на обществено обсъждане пред това да бъдат със семействата си или да се отдадат на забавления т.е. трябва да се търсят нови, модерни, адекватни форми за комуникация.

Изводи: Систематичното непубликуване на обратна връзка след края на обществените обсъждания говори за незначитане на времето, усилията и приноса на гражданите. Това е и един от факторите, който не способства за изграждане на доверие в местната власт. Обратната връзка се публикува само след силен обществен натиск. Няма информация и кой носи отговорност при неизпълнението на задълженията от страна на администрацията.

Препоръки: Изпълняване на задълженията по Наредбата и публикуване на мотивирани предложения за приемане или отхвърляне мнението на гражданите. Отчитане по прозрачен начин ресурсите, отделени за изпълнение обещаното на гражданите. Много важен аспект от отчетността е управлението на очакванията на гражданите и поставянето на ясни цели и рамки на процеса. Гражданите от самото начало трябва да са наясно, че не всички техни предложения ще бъдат приети и постоянно да бъдат информирани за сложността на процеса на взимане на решения, за да не бъдат разочаровани, защото доверието се печели трудно, но се губи много лесно.

## 6. Гъвкавост

Оценката на гъвкавостта на администрацията при организиране и провеждане обществените консултации и обсъждания е свързана с възможността на



администрацията да се учи и да адаптира подходите спрямо външната среда. Както и при документалното проучване, така и при включеното наблюдение се наблюдава строго спазване на подзаконвата нормативна рамка и трудно излизане извън нея. За администрацията е важно да изпълни базисните изисквания на нормативната рамка и не прилага творчески подход при разрешаването на трудни казуси. Сравнително ниското ниво на обратна връзка и неспазването на законовите задължения за обратна връзка водят до това комуникацията на СО да е главно еднопосочна: от администрацията към гражданите. Формите на обществени обсъждания, използвани от отделните структури на СО са предимно пасивни:

- информирание: публикуване на информация в интернет страниците на СО и национални медии;
- консултиране: писмени консултации.

Интерактивните форми на взаимодействие са обществените обсъждания, които са „лице в лице“ и публикациите в социалните медии, които позволяват интерактивност, но тя не се използва активно. Трудно си пробиват път съвременни и новаторски форми на активно включване и сътрудничество с гражданите, като работни семинари по конфликтни теми, информирано вземане на решения (*deliberative poll*)<sup>5</sup>, изработване на консенсус, *съвместно създаване (co-creation)*<sup>6</sup> и *design thinking*<sup>7</sup>.

Прегледът на обобщените справки и протоколите от обществените обсъждания показва, че администрацията трудно приема експертизата на гражданите, а това може да допринесе за повишаване капацитета на самата нея.

**Изводи:** Администрацията на СО не е гъвкава по отношение на комуникацията си с гражданите, както в традиционните форми, така и онлайн. Тя използва дигиталните канали за комуникация по аналогов начин, като говори „на“ гражданите, а не споделя „с“ тях. Това не подобрява взаимодействието с гражданите и не води до подобряване качеството и резултата от обществените обсъждания. Причините за това могат да се търсят както в липсата на достатъчно комуникативни умения, така и в консервативната организационна култура, липсата на желание за промени. Процесът на обществени обсъждания преминава през няколко фази, за да бъде ефективен – информирание, консултиране, включване, сътрудничество и овластяване<sup>8</sup>. В момента обществените обсъждания на Столична община се намират предимно в първите две фази информирание и консултиране, но за да има реално включване на гражданите трябва да се достигне до степен на сътрудничество и в бъдеще, дори до овластяване. Добър пример в

<sup>5</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/Deliberative\\_opinion\\_poll](https://en.wikipedia.org/wiki/Deliberative_opinion_poll)

<sup>6</sup> <https://en.wikipedia.org/wiki/Co-creation>

<sup>7</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/Design\\_thinking](https://en.wikipedia.org/wiki/Design_thinking)

<sup>8</sup> [https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/Communications/A3\\_P2\\_Pillars\\_brochure.pdf](https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/Communications/A3_P2_Pillars_brochure.pdf)





това отношение е Порталът за обществени консултации<sup>9</sup>, където са публикувани както оценки за въздействието, така и обратната връзка с аргументите за приемане и съответно отхвърляне на предложенията от гражданите, което е близко до фазата сътрудничество.

**Препоръки:** Промяна на еднопосочния модел на комуникация в интерактивен двупосочен, при който Столична община отделя и обучава човешки ресурс, който да комуникира адекватно с гражданите по техните мнения и препоръки. Този процес може да включва различни дейности: отговаряне на въпроси, коригиране на грешки, свързване на гражданите с релевантна документация, информиране за предстоящи събития, взаимодействие по предложенията. По този начин самата администрация ще може да анализира адекватно нуждите на гражданите и да им предостави рамка за предоставяне на предложения. Важна част от повишаване капацитета на администрацията е и отделянето на ресурси за осъществяване на идеи на гражданите, които подобряват средата в столицата, като например резултатите от различни хакатони. Така процесът ще стане интерактивен както на живо, така и дигитално и ще се работи за споделяне на общи цели и съвместно реализиране на инициативи.

## 7. Заплахи и възможности

София е градът с най-добра свързаност интернет и мобилност свързаност в България, над 75% по данни на НСИ за 2018 г.<sup>10</sup>. В последните години нараства както делът на хората, които използват интернет, така и разнообразието на дейности, които се извършват онлайн: информиране от онлайн медии, пазаруване, банкиране. Потребителите са свикнали на бързи, удобни и лесни онлайн услуги, затова и очакванията им към администрацията на Столична община са високи, а тя поради липсата на конкуренция в тази сфера не може бързо и адекватно да реагира.

Фрустрацията на гражданите от недобро потребителско изживяване при досега с общинските структури лесно може да се превърне в недоволство и протест. Гражданите от XXI век са активни, искат да участват, но Общината трябва да се пребори за тяхното време и внимание. В същото време, Столична община е консервативната структура, със строга организационна култура и невисок капацитет за работа с дигитални инструменти, което показва и проучването за данните в СО. През XXI век технологиите предоставят повече възможности за включване на гражданите в управлението, а по този начин се гради доверие.

Обществените обсъждания са *status quo* на гражданското участие от средата на 90-те години на XX век и някои от формите са неадекватните на съвременността.

<sup>9</sup> <http://strategy.bg/>

<sup>10</sup> НСИ. <http://www.nsi.bg/bg/content/11432/%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82-%D1%81%D0%BE%D1%84%D0%B8%D1%8F-%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%86%D0%B0>



Те имат свойството да привличат различни групи, които биха могли да доминират дискусията.

Вероятно активните и работещи хора, ангажирани със семейства трудно намират мотивация и време, за да участват, освен ако не са пряко засегнати. Обществените обсъждания към този момент изискват от гражданите да присъстват на място, търсене на много допълнителна информация и намиране на релевантни аргументи за убеждаване на администрацията, което не предполага широко участие. В много случаи диспропорционално малък процент от хората на столицата могат да окажат влияние за решение, което засяга всички столичани.

От друга страна, дигитализацията на общуването между администрацията и гражданите поставят остро въпросите за автентикацията, защита на личните данни и сигурността.

## 8. Моделите за обществени консултации, базирани върху „отворени данни“

### Как „отворените данни“ подпомагат гражданското участие?

Концепцията за "отворени данни" е свързана с предоставянето на данни в машино-четим формат, съхранявани от публични органи, и превръщането им в лесно достъпна онлайн информация за повторна употреба и използване. Разбира се, развитието на отворени данни в никакъв случай не трябва да подкопава реактивния достъп до обществена информация по ЗДОИ. Нещо повече анализът на заявленията на гражданите дава важен индикатор за данните/информацията, до която гражданите искат най-често достъп. Този анализ може да служи като даващ критерии за приоритизация и фокусиране на усилията за отваряне на данните по конкретни области и набори от данни на общината, както показва примера на Ню Орлиънс по-долу.

Отворените данни са предпоставка за мотивирано гражданско участие. Когато местната власт е **открита и прозрачна**, се наблюдава засилено гражданското участие. Това се случва, когато граждани и институции влизат във взаимодействие равнопоставено, отвъд информирането и консултирането<sup>11</sup>. В тази концепция институцията не стои по-високо от гражданите, с изключителната власт да взема решения, а властта е споделена с гражданите. Като партньори във взаимодействието властта и гражданите имат **равен достъп до работните ресурси** и затова институцията трябва да споделя своите ресурси, включително и данните. Откритостта на институцията, както в

11 [https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/Communications/A3\\_P2\\_Pillars\\_brochure.pdf](https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/Communications/A3_P2_Pillars_brochure.pdf)



отношението ѝ, така и в средствата за действие, отразява общуването с гражданите.

Добре приоритизирани и фокусирани към възните обществени проблеми, отворените данни създават полезна **прозрачност**. Това означава, че в този процес гражданите постигат две цели. Първата е свързана с **обучението**: хората осмислят процеса на формулиране и взимане на решения, достигат до свои изводи, които им дават възможност да формират адекватна позиция. Това е необходимо, за да може приносът им да бъде адекватен. На второ място е мониторингът на действията на институциите. След като станат свидетели на въздействието или липсата на отворени данни, гражданите могат да бъдат доволни или съответно мобилизирани за протест и недоволство.

Отворените данни могат да подпомогнат заинтересовани страни, като бизнес и институции като чрез тях придобият по-прецизна и пълна представа за предпочитанията и нуждите на потребителите, като по този начин станат по-ефективни в справянето с тези нужди и в същото време допринесат за интелигентния растеж<sup>12</sup>.

#### Талин, Естония

##### *Съвместно градско планиране*

Талин е столица на Естония с население 426 538 жители, което е една трета от цялото население на страната. Страната е известна с изключително добре развитата си информационно технологична среда и според различни проучвания е страната с най-голяма „интернет свобода“<sup>13</sup>. Това представлява предимство в осъществяването на обществени консултации, базирани върху подхода „отворени данни“.

##### Описание:

Геопорталът на Талин<sup>14</sup> съдържа цялата информация за територията на града и публичните пространствените данни. Информацията е разделена в три раздела: приложения, които са предназначени за различни групи; карти и пространствени данни в отворен формат. Отворените данни позволяват да се правят различни 3D модели, както и справки за собствеността на земята. Талин разполага и с дигитален Регистър за планиране<sup>15</sup>, който съдържа всички планове на Общината в структуриран и цифровизиран вид, има много добра използваемост и подобрява дигиталния работен процес на експерти, администратори и обществото. Към Регистъра е разработен и *Citizen work desk*, който позволява на гражданите пог

<sup>12</sup> <https://hub.beesmart.city/solutions/benefits-of-open-data-for-smart-cities>

<sup>13</sup> <https://freedomhouse.org/report/countries-net-freedom-2018>

<sup>14</sup> <https://tallinn.ee/eng/geoportal>

<sup>15</sup> <https://tpr.tallinn.ee>



формата данни или карта да видят определени проекти онлайн. Дигиталният Регистър позволява да се правят анализи и оценки на различни интервенции. Чрез наслагването на различните данни могат да се оценят кои подробни устройствени планове имат най-голямо значение за развитието на града.

#### Подход

Подходът съвместно създаване (*co-creation*) е съвместно изработване на решение и се отнася за начина, по който администрацията и потребители работят заедно, за да достигнат до общ, колективен резултат. Подходът е насочен към стойността на резултата и е разработен на принципа, че тези, за които се отнася услугата са в най-добра позиция да помогнат при проектирането ѝ. На базата на този подход са идентифицирани идеи за обществени пространства, градски земеделски градини и зелени коридори в града.

Процесът на съвместно обсъждане на идеи се подпомага от мобилно приложение *AvaLinn* (Открит град), в което се публикуват идеи от потребителите, за които има обратна връзка от администрацията и това води до позитивни резултати още на етап планиране.

#### Въздействие

Гражданите са позитивни и конструктивни, защото обратната връзка е разбираемо визуализирана, структурирана и поставена в ясни рамки, благодарение на отворения формат на данните. Според участниците в проекта бъдещето е на градски проекти с добавена реалност, които могат да подпомогнат както работата както на специалистите, така и на гражданите. За да сработи приложението е разработено и за двете системи *Android* и *iOS*, отчита използваемостта и опита на потребителите и е широко комуникирано и със силен маркетинг.

#### Силни страни

- Признава и валидира експертиза на гражданите, които са основни потребители на услугата;
- Позволява на гражданите и администрацията да работят като равнопоставени партньори и да се учат взаимно един от друг;
- Развива умения, увереност сред участниците, че могат да се правят със сложни градоустройствени проблеми, когато работят заедно.

#### Слаби страни

- Трудности при управление динамиката в групите;
- Подходът е непредставителен за цялото население на града;
- Изисква значителен ангажимент от страна експертите и гражданите.

#### Източници



"<https://tallinn.ee/eng/geoportal/>"<https://tallinn.ee/eng/geoportal/>;

"<https://tpr.tallinn.ee/>"[https://tpr.tallinn.ee](https://tpr.tallinn.ee/)

## Лондон, Великобритания

### *Място за нови идеи*

#### Описание:

Инициативата [HYPERLINK "https://www.london.gov.uk/city-hall-blog/crowdfund-london-2018"](https://www.london.gov.uk/city-hall-blog/crowdfund-london-2018) Crowdfund London<sup>16</sup> помага на Общината в Лондон да разбере как много малки проекти, реализирани от местни хора могат да имат голям социален ефект и как местната власт може да катализира значимо сътрудничество между граждани, бизнес и администрация. Общината финансира малки проекти, които няма начин да се реализират чрез друго финансиране. Това са проекти на местни хора, които не са обединени в организация, но решават проблем или подобряват средата, в която живеят. През 2018 г. Общината в Лондон е финансирала 26 подобни проекта.

#### Подход

Подходът *crowdfunding* търси сътрудничеството между различни страни за решаването на конкретен проблем, за повишаване на ефективността или за реализиране на иновация. Този подход е основан на принципа за повече откритост и често резултатите се разпространяват свободно. Този подход търси свързаността в глобалния свят особено чрез интернет и използва иновативни решения. Ценното е, че идеите се реализират отдолу нагоре, за да се постигнат цели, поставени от отгоре надолу. Това не е просто консултация или финансиране, а възможност за включване с много малко бариели пред участието.

#### Въздействие

Резултатите от малките проекти допринасят за градското развитие и промяна. Те овластяват гражданите да решават наболели проблеми на общината. Много важен резултат, че дават възможност групи, които до този момент са скрити да се изявят. Общината печели от знанията, експертизата и мрежите на своите граждани. Подобни платформи стават и място за привличане на финансиране от различни източници – бизнес, университети и други.

#### Силни страни

- Съвместен процес, който може да включва големи групи от хора по смислен начин;
- Разкрива скрития ресурс на гражданите пред заинтересованите страни;

<sup>16</sup> <https://www.london.gov.uk/what-we-do/regeneration/funding-opportunities/crowdfund-london>



- Отвореността на процеса допринася за прозрачността в процеса и резултатите;
- Свързва заинтересованите страни с нетрадиционни актьори, които могат да бъдат включени в решаването на бъдещи проблеми.

#### Слаби страни

- Ценността на проектите може да бъде разпиляна, ако не е насочена към приоритетите на града.
- Може да отнеме много време за реализация.
- Липса на институционализирана връзка между участниците и администрацията.

#### Източници

"<https://www.london.gov.uk/what-we-do/regeneration/funding-ppportunities/crowdfund-london>

"<https://www.london.gov.uk/what-we-do/regeneration/funding-ppportunities/crowdfund-london>

#### **Ню Орлеанс, САЩ**

##### *Възстановяването след урагана Катрина*

#### Описание

Един от митовете е, че гражданското участие работи само за „лесни“ случаи, такива които се отнасят за ежедневиия живот и в които няма противоречия. Много администратори и експерти смятат, че решаването на проблеми в областта на екологията, финансите или градоустройството е възможно само с хора с университетски дипломи, поради сложността на проблемите. Но примерът за възстановяване на Ню Орлеанс след урагана Катрина показва, че е възможно участието на гражданите в много комплексни и продължителни като време проблеми. След урагана, местната власт трябва да се справи с многобройни и сложни за решаване проблеми като: обхвата на наводненията, оценка на щетите, осигуряване на временни жилища за пострадалите, възстановяване на канализационната система, разпределение на финансовите помощи, издаване на разрешения за строеж и разрушаване и много други.

Непосредствено след урагана, достъпът до информация е регулиран основно чрез искания за достъп до информация, в които информацията не е достатъчна. Липсата на данни, които могат бързо и лесно да се обработват е сериозен проблем за кварталните асоциации, неправителствените организации, предприемачите и бизнеса. Те се нуждаят от данни, за да планират следващите си стъпки и колективното възстановяване. ИТ специалисти започват да пишат програми за извличане на данни от институционалните сайтове, жителите на кварталите и многобройни доброволци организират усилията си, за да документират



разрушените от урагана сгради. Данните за оценките на имотите в този период са много ценни за хората и тези списъци обикалят пощите на десетки граждани. Такъв тип данни са още данните собствеността на земята, разрешителните за строеж. Две години по-късно местната власт в Ню Орлеанс отваря данните за имотите на сайт за споделяне и го изпраща по електронната поща на десетки хора, които са го поискали. Общественият отзвук е много голям и през август 2011 г. Ню Орлеанс стартира хранилището си за данни<sup>17</sup>. На базата на отворени данни са разработени проекти като проекти като *BlightStatus*, *NoticeMe*, *Roadwork*, които информират гражданите за развитието в града.

### Подход

Макар много неща да неясни в Ню Орлеанс след Урагана Катрина, стойността на данните е абсолютна. Най-търсените данни се превръщат в първия каталог на отворени данни в САЩ. И тъй като гражданите започват да използват данните, обществените очаквания се повишават и затова е разработена Директива за отворени данни, която повишава отчетността на властите.

### Въздействие

Публикуването на данни, които са свързани с щетите и процеса на възстановяване след урагана Катрина, позволяват на гражданите и различни заинтересовани страни да теглят анализират и да ги превръщат в нови инструменти. Различни граждански инициативи са подпомогнати от отворените данни и повишават гражданското участие. Гражданите изискват повече отчетност и я получават чрез различните набори от данни. Не на последно място тези данни идентифицират нови икономически възможности.

### Силни страни

- Мотивиране гражданите за участие чрез осигуряване на достъпни и смислени отворени данни;
- Гражданите стават одитори „от креслото в хола“, чрез използване на отворени данни;
- Информирани граждани в дълбочина за състоянието, развитието и бъдещето на града, което позволява добре да се управлява техния принос и да се противодейства на фалшивите новини.
- Слаби страни
- Липса на време, умения и самочувствие у гражданите да обработват и разбират сурови данни, за да могат да участват аргументирано;
- Представянето на данни без контекст или в грешен контекст може да разкрие пред обществото само една част от цялата картина;
- Липсата на ясни правила за прочност и неутралност на данните.

<sup>17</sup> <http://data.nola.gov/>.



Източници

"<http://data.nola.gov/>" "<http://data.nola.gov/>



## ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

### 1) Промяна на модела на комуникация на Столична община и нейните структури с гражданите.

Столична община работи в съвършено нова среда, в която се бори да привлече вниманието, времето и доверието на гражданите и затова трябва да използва нови стратегии за включване на гражданите в процесите на обществено обсъждане. За да могат обществените обсъждания да бъдат ефективни. СО трябва да промени подхода си към гражданите и да ги приеме не само като равностоен партньор в диалога, но и като носител на експертиза. Обществените обсъждания трябва да станат по-интерактивни, както офлайн, така и онлайн. Решенията да не се представят, а да се споделят и обсъждат. За тази цел могат да се използват както модерни дигитални инструменти за е-информиране с персонализирана, полезна, точна, надеждна, актуална, ценна информация, така и за е-включване: електронно гласуване на варианти и предложения, модерни подходи за формулиране на решения – *deliberative poll, co-creating, design thinking, crowdsourcing*. Мобилизирането на повече и разнообразни групи от може да стане чрез различни форми на онлайн известяване и съчетаването им с офлайн форми, които могат да обогатят открития диалог.

### 2) Повишаване на публичността, прозрачността и отчетността чрез разнообразяване на формите и каналите за комуникация с гражданите.

Обществените обсъждания трябва да бъдат насочени към хората, а не към институцията. За да проведе ефективно обществено обсъждане, местната администрация трябва да се насочва към точно определени публики, в точно определено време, по точно определен канал. Това означава да се търсят активни начини за таргетиране на целевите групи, техните нужди и интереси, чрез различни анкети, проучвания, фокус групи. За да достигнат до максимално широк кръг трябва да използват различни канали и микс от канали. Администрацията трябва да отчита историята и репутацията на проблема – какво циркулира в публичното пространство, кои са основните говорители по проблема и да прави анализ по време на подготовката за самото обсъждане или консултация. Администрацията трябва да оценява предварително как информацията и идеите се разпространяват в социалните мрежи и да адресира навреме потенциални проблеми.



**3) Отделяне на финансови и човешки ресурси за дигитализация на процеса на обществени обсъждания и предоставянето на информация, където е възможно в машинно-четим формат „open data“.**

Онлайн известяване и автентикация на хората, които участват, по този начин ще се разшири кръга на участващите заинтересовани страни.

Предоставяне на бърза, надеждна и актуална обратна връзка чрез дигитални инструменти, които въвеждат възможности за обмяна и информиране на мнения между участниците, като по този начин повишат качеството на приноса на гражданите. Предоставяне на актуална информация как приносът на гражданите е възприет във финалното решение.

Идентифициране на единна входна точка за всички видове обществени обсъждания, която да е интегрирана между всички администрации СО, НАГ, районните администрации, които провеждат обществени обсъждания.

Персонализирано и интегрирано оповестяване със зачитане на личните данни и геолокирането.

Добро потребителско преживяване – лесна, достъпна, удобна, разбираема информация.

