



MECANISME ȘI INSTRUMENTE DE CONSOLIDARE A DIALOGULUI CIVIC

1. TREI NIVELURI DE PARTICIPARE A CETĂȚENILOR LA PROCESUL DECIZIONAL

Participarea include „toate modurile prin care părțile interesate pot fi implicate în ciclul de politici și în proiectarea și furnizarea serviciilor”. Totodată, participarea se referă la eforturile instituțiilor publice de a asculta opiniile, perspectivele și contribuțiile cetățenilor și părților interesate. Participarea permite cetățenilor și părților interesate să influențeze activitățile și deciziile autorităților publice în diferite etape ale ciclului de politici și prin diferite mecanisme.

Recomandarea OECD în cadrul Consiliului pentru Guvernare Deschisă¹ distinge trei niveluri incluse în procesul de participare a cetățenilor și părților interesate, fiecare fiind distinctă în funcție de nivelul de implicare:

- **informare:** reprezintă un nivel inițial al participării, caracterizat printr-o relație unidirecțională, în care guvernul produce și furnizează informații cetățenilor și părților interesate.
- **consultare:** reprezintă un nivel mai avansat al participării, care implică o relație bidirecțională, în care cetățenii și părțile interesate oferă feedback guvernului și viceversa. Se bazează pe definirea prealabilă a problemei pentru care se caută puncte de vedere și necesită furnizarea de informații relevante, pe lângă feedback-ul privind rezultatele procesului. Participanții ar trebui să aibă acces la o gamă largă de expertize și date exacte, relevante și accesibile.
- **implicare:** reprezintă un nivel la care cetățenilor și părților interesate li se oferă posibilitatea și resursele necesare (de exemplu, informații, date și instrumente digitale) de a colabora pe parcursul tuturor fazelor ciclului de politici și, inclusiv, la proiectarea și furnizarea serviciilor. Implicarea presupune recunoașterea unei poziții egale pentru cetățeni în stabilirea agendei, în propunerea opțiunilor politice și în modelarea dialogului politic - deși responsabilitatea pentru decizia finală sau formularea politicii revine guvernului.

Este foarte clară diferența dintre cele trei tipuri de implicare a cetățenilor – diferențele sunt determinate atât de etapa din procesul de luare a deciziei la care este implicat publicul, cât și de poziția pe care i-o acordă administrația în procesul decizional. În cazul consultării, publicul este chemat să își exprime părerea în etapa de dezvoltare a soluției alese – practic i se oferă decizia care urmează să se ia pentru a-și spune părerea asupra ei. În participarea activă, publicul este perceput ca partener, implicat pe poziții de egalitate încă de la începutul procesului (de la analiza situației și identificarea problemei).

Referitor la consultările publice, OECD precizează că o consultare este o relație bidirecțională, în care cetățenii oferă feedback unei instituții publice (cum ar fi comentarii,

¹ Parteneriatul pentru o Guvernare Deschisă, Planul Național de Acțiune 2020- 2022, Ghid pentru abordarea inovativă a implicării cetățenilor în procesul decizional



percepții, informații, sfaturi, experiențe și idei) . De obicei, guvernele sunt cele care stabilesc cadrele de desfășurare ale consultării și cele gestionează întregul proces, cetățenii fiind invitați să contribuie cu sugestii și propuneri .

Consultările publice sunt folosite fie pentru a aduna idei/feedback/input/opinii pentru a ajuta la proiectarea și la modelarea proiectelor sau politicilor, fie pentru a identifica modalitățile prin care un proiect sau o politică deja agreată poate fi implementată. Consultările publice pot fi utilizate pentru a implica publicul larg, precum și părțile interesate. De cele mai multe ori, consultările sunt deschise tuturor cetățenilor în vederea participării.

Organizatorii trebuie să pregătească o strategie de comunicare pentru a asigura un nivel ridicat de participare și pentru a ajunge la o serie de grupuri țintă. Consultările publice se pot face în moduri diferite, fie prin întâlniri directe, fie online. Perioadele pentru primirea de comentarii: țin de acel moment al consultării publice în care cetățenii și părțile interesate sunt invitați să-și prezinte ideile, pentru a ajuta la rezolvarea unei probleme publice sau să ofere feedback cu privire la o politică propusă.

Focus-grupurile reprezintă un instrument de consultare utilizat pentru a determina preferințele cetățenilor, în scopul evaluării anumitor propuneri și idei. De obicei, focus-grupul implică un grup de cetățeni care testează sau experimentează servicii, produse sau soluții și care pot oferi feedback de substanță. Focus-grupurile sunt de obicei compuse din aproximativ 8-10 persoane, adunate pentru o zi sau mai puțin.

Sondajele sunt utilizate pentru a identifica opiniile și preferințele cetățenilor individuali, pe baza unei serii de întrebări specifice. Acestea pot avea loc online sau fizic (de ex., pentru a putea ajunge la grupuri care nu au acces ușor la internet). Sondajele sunt adesea deschise oricărui respondent. Sondajele de opinie publică sunt instrumente stabilite pentru portretizarea opiniilor deținute de populație cu privire la o anumită problemă într-un anumit moment. Acestea sunt un instrument util pentru a colecta opiniile unui eșantion aleatoriu al publicului, care asigură o reprezentativitate statistică relevantă.

Atelierele/seminariile/conferințele/mesele rotunde pot fi folosite pentru a aduna opinii mai detaliate ale părților interesate sau ale experților și pentru a crea oportunități de schimb de idei. Acestea au loc online sau fizic și implică în jur de 20 până la 150 de participanți. Integrarea rezultatelor participării în procesul de decizie nu înseamnă adoptarea automată de către administrație a soluțiilor oferite sau a sugestiilor publicului, ci includerea punctelor de vedere, sugestiilor și comentariilor acestuia în informațiile pe care se bazează decizia finală.

Etape în ciclul politicilor publice sau al proiectelor

- 1) etapa de identificare a problemelor**, cetățenii pot fi implicați pentru a ajuta la identificarea celor mai urgente probleme de rezolvat, pentru cartografierea nevoilor reale ale publicului sau pentru a aduna contribuții sau idei pentru a putea aborda problema;
- 2) etapa de formulare a politicii sau proiectului**, cetățenii pot fi implicați pentru îmbogățirea unei soluții propuse, a unei soluții de testare sau în elaborarea în comun a unei politici publice, a unui plan de proiect sau a unei legislații;



- 3) **etapa de luare a deciziilor**, cetățenii pot fi implicați pentru a decide în mod colectiv soluția care urmează să fie implementată, bugetul care urmează să fie alocat sau proiectele care vor fi selectate;
- 4) **etapa de implementare**, cetățenii pot oferi ajutor în implementarea soluțiilor sau proiectelor decise în etapa anterioară;
- 5) **etapa de evaluare**, cetățenii pot fi implicați inclusiv pentru monitorizarea modului de implementare a soluției și pentru a măsura efectele și rezultatele acesteia.

Procesele participative necesită resurse dedicate pentru a fi implementat cu succes.

Resursele necesare variază în funcție de modalitatea de proiectare și de implementare a procesului de consultare.

Unele elemente care pot avea impact asupra cantității și tipului de resurse necesare pot include:

- domeniul de aplicare al procesului de consultare (intervalul de timp, numărul de participanți),
- metoda utilizată,
- tipul de identificare a potențialilor participanți,
- instrumentele logistice (locul, facilitățile oferite).

Resursele pot fi umane, financiare și/sau tehnice.

Resursele umane: procesele participative (chiar și atunci când sunt complet virtuale), necesită suficient personal pentru a le organiza, pentru a identifica participanți, pentru a dezvolta resurse informaționale, pentru a facilita interacțiunile, pentru a răspunde cererilor, pentru a comunica, analiza și sintetiza intrările etc. Aceste resurse umane pot fi deja disponibile în cadrul proiectului, precum parteneri, colegi sau contractori externi. Numărul și profilurile de personal necesare vor depinde de metoda utilizată, de domeniul de aplicare al procesului de consultare și de aportul oferit de cetățeni.

Resursele financiare: ca în cazul oricărui proces democratic, procesele participative necesită resurse financiare dedicate pentru a acoperi costul resurselor umane, locurile de întâlnire și catering, licențele platformelor digitale, comunicarea publică, plățile de onorariu către participanți, costurile pentru îngrijirea copiilor/transportul participanților etc.

Resursele tehnice: tot mai multe procese consultative folosesc instrumente digitale pentru comunicare și pentru a primi și analiza contribuțiile participanților. Resursele tehnice pot cuprinde personalul cu abilități digitale, licențe software, computere, tablete, servicii cloud etc. Totodată, este important de avut în vedere că atunci când sunt folosite resurse tehnice există posibilitatea excluderii unui grup de cetățeni care nu dețin abilitățile sau resursele necesare pentru a participa la proces, fiind necesar stabilirea unor măsuri de compensare, de tip: organizarea de întâlniri fizice, discuții telefonice, etc.



Pentru fiecare dintre cele trei forme de implicare a cetățenilor prezentate în studiul OECD, în cadrul Parteneriatului pentru o Guvernare Deschisă Planul Național de Acțiune 2020-2022 s-a analizat costul și impactul implicării, rezultând:

- **informarea cetățenilor solicită cel mai mic grad de implicare a cetățenilor** care sunt ținuți la curent despre activitatea instituțiilor publice. Dar cetățenii rămân în exteriorul proceselor administrative, la nivelul de simplu spectator sau analist-comentator. Totuși informare presupune ca procesul de guvernare este suficient de transparent pentru ca cetățenii să obțină informația necesară pentru a vedea în ce măsură autoritățile publice își îndeplinesc atribuțiile. Informarea cetățenilor, prin transmiterea de informații clare, actualizate și ușor de înțeles este totuși foarte importantă, putând facilita implicarea cetățenilor pe nivelurile următoare, de consultare și participare;
- **consultarea cetățenilor implică un grad mai ridicat de implicare a cetățenilor** care nu numai că citesc și se informează, dar au prilejul de a-și exprima punctele de vedere în cadrul consultărilor;
- **Participarea activă implică maximul de participare din partea cetățenilor** care trebuie să dea dovadă de inițiativă, maturitate și dedicație devenind co-participanți ai procesului de guvernare. Participarea activă necesită o formă structurată de organizare a cetățenilor, de exemplu în cadrul ONG-urilor, organizațiilor profesionale, etc. Participarea activă a societății civile se poate manifesta prin: inițiativă legislativă, participare în cadrul parteneriatului pentru guvernare deschisă.

2. IMPORTANȚA INFORMĂRII CETĂȚENILOR ÎN PROCESUL DE CONSULTARE ȘI IMPLICARE PUBLICĂ

Informarea este vitală unei relații eficiente între administrație și cetățeni. Este imposibil ca într-o comunitate să existe procese veritabile de consultare sau de participare publică la luarea deciziilor atât timp cât publicul nu cunoaște activitatea curentă a administrației publice locale și deciziile care urmează a fi luate.

Publicul nu poate exprima opinii pertinente dacă este lipsit de informația necesară formulării unor astfel de opinii. Nu numai că informarea este primul stadiu în implicarea cetățenilor în procesul de elaborare a deciziilor publice, dar informarea trebuie să traverseze întregul proces. De exemplu, pe parcursul procesului de consultare, publicul și grupurile țintă consultate trebuie informate permanent despre stadiul în care se află procesul de luare a deciziei, despre diferitele opțiuni.

Putem vorbi despre informare și în afara procesului de consultare a publicului. Indiferent dacă administrația ia decizii cu sau fără consultarea publicului, informarea cetățenilor despre activitatea curentă a administrației și comunicarea cu aceștia este absolut necesară.



2.1. Tipuri de instrumente pe care autoritățile publice le pot folosi pentru informarea cetățenilor și a grupurilor de interes

- Spațiile de afișaj din cadrul instituției;
- Publicații proprii tipărite;
- Publicații electronice;
- Pagina „web” a instituției;
- Centre de Informare pentru Cetățeni;
- Transmiterea, în direct, a ședințelor pe internet;
- Lucrul cu mass media;
- Mijloace stradale de informare;
- Transmiterea directă de informații către organizațiile/grupurile de interes sau chiar către cetățeni.

2.2. **Metodele de consultare și participare** se pot împărți în metode deliberative și non-deliberative. Metodele deliberative sunt cele care favorizează discuții între participanți, dezbateri și examinare atentă a unor subiecte. Metodele deliberative au avantajul important de a face posibilă atingerea unui consens asupra problemelor discutate și de a educa în același timp participanții.

Metodele non-deliberative sunt foarte importante pentru colectarea informațiilor de la cetățeni, unele dintre ele permit administrației și participanților să examineze atent diferite aspecte ale problemei, însă nu încurajează dezbaterile între participanți și nu își propun atingerea unui consens. Avantajul acestora este că, uneori, pot să fie mult mai structurate.

Exemple de metode deliberative²:

- ✓ Ateliere de scenarii
- ✓ Ateliere, seminarii, conferințe
- ✓ Brainstorming
- ✓ Cafeneaua publică
- ✓ Celula de planificare
- ✓ Comisii tripartite
- ✓ Dezbateri publice
- ✓ Forumuri deliberative
- ✓ Grupuri de lucru comune
- ✓ Juriu cetățenești
- ✓ Metoda spațiului deschis
- ✓ Simpozionul cetățenesc;
- ✓ Summitul cetățenilor

² Decizia publică în secolul XXI. Ghid practic de implicare a cetățeanului în procesul de luare a deciziei publice, Centrul de Resurse pentru participare Publică, 2008.



Adaptarea și utilizarea acestor instrumente depinde de la o instituție la alta (inclusiv în funcție de resursele tehnice și financiare pe care instituția le deține), dar și în funcție de obiectivul pe care îl urmărește. De exemplu, dacă se urmărește conștientizarea comunității asupra unei probleme care este temă a unei politici publice în curs de formulare, simpla afișare a unui document oficial este o metodă neadecvată: pe de o parte foarte puțini membri ai comunității vor vedea și citi acel document, pe de altă parte jargonul tehnic al documentului va explica foarte puțin din contextul problemei și abordarea administrației. În plus, grupuri diferite au caracteristici diferite (de exemplu tinerii și pensionarii). Metodele și instrumentele de informare trebuie alese și folosite astfel încât să se potrivească audienței din punctul de vedere al stilului, limbajului, abordării.

Implicarea publicului în procesul de luare de decizii nu înseamnă că decizia este luată de public; înseamnă că publicul interacționează cu administrația, oferindu-și opiniile, sugestiile și comentariile cu privire la o anumită decizie/politică publică, iar acestea sunt luate în considerare de către administrație în adoptarea deciziei finale. Decizia aparține administrației, care poate să o delege publicului în anumite cazuri.

Conform Raportului OCDE despre România, cetățenii ar trebui implicați în procesul de luare a deciziilor doar dacă:

- Este vorba despre o problemă care poate fi rezolvată de către cetățeni;
- Există posibilitatea reală ca cetățenii să poată influența procesul de luare a deciziei;
- Există un angajament real din partea autorității de a lua în calcul inputul care este oferit de către cetățeni;
- Există suficiente resurse financiare, tehnice și umane pentru implementarea unui proces participativ;
- Există suficient timp pentru organizarea procesului participativ, iar momentul consultării se potrivește cu ciclul procesului de luare a deciziei. Acest lucru înseamnă că decizia nu a fost luată înainte ca procesul să înceapă.

În Raportul OCDE se atrage atenția asupra unei prejudecăți puternice care există referitoare la implicarea cetățenilor în procesele decizionale și anume faptul că cetățenii nu sunt capabili să înțeleagă complexitatea unei probleme sau a unui proiect. Se consideră că în timp ce experții au petrecut mulți ani pentru a obține experiență într-un domeniu și înțelegere asupra unei problematice, cetățenii nu au cum să depășească această barieră.

În Raportul OCDE se menționează faptul că există mai multe dovezi care arată că acest lucru este posibil, dacă procesul de consultare este dezvoltat în așa fel încât să le ofere timpul și resursele pentru învățare. În această etapă, rolul experților este foarte important în a selecta, pregăti și prezenta într-o formă accesibilă informațiile de care cetățenii au nevoie pentru a putea face recomandări informate. Se arată că la fel cum și aleșii – care nu pot fi specialiști în toate domeniile – au acces la tehnicieni care să îi ajute în înțelegerea și formularea unei opinii documentate, tot așa ar trebui să se întâmple și cu cetățenii.



3. ACTORI CHEIE ÎN SECTORUL ECONOMIEI SOCIALE ȘI IMPLICAREA ACESTORA ÎN DIALOGUL CIVIC

Pentru dezvoltarea unor mecanisme eficiente de implicare a actorilor din domeniul economiei sociale, este important de avut în vedere că este necesară **atât implicarea cetățenilor** (ca potențiali inițiatori de întreprinderi sociale sau beneficiari de produse și servicii), cât și **a actorilor interesați**.

Principalele categorii de actori interesați care sunt implicați în sectorul economiei sociale sunt:

- ✓ Întreprinderile sociale și întreprinderile sociale de inserție, înființate pe raza de acțiune a administrației publice locale sau județene;
- ✓ Organizațiile de suport pentru economie socială, precum centre de resursă pentru economie socială, organizații care oferă servicii financiare, organizații care oferă consultanță și formare în domeniul economiei sociale;
- ✓ Serviciile publice de asistență socială, care au rol în realizarea de anchete sociale pentru persoanele vulnerabile încadrate în cadrul întreprinderilor sociale de inserție;
- ✓ Agențiile Județene pentru Ocuparea Forței de Muncă, care au rol în acordarea mărcii sau atestatului social, precum și în realizarea Planurilor județene pentru ocupare profesională;
- ✓ Furnizori de servicii sociale, care sunt organizații cu rol suport pentru întreprinderile sociale de inserție care angajează persoane vulnerabile social;
- ✓ Instituții financiare, bancare și non-bancare, implicate în finanțare sectorului de economie socială;
- ✓ Instituții de învățământ și cu rol de formare;
- ✓ Asociații de reprezentare a persoanelor din grupuri vulnerabile, de reprezentare a consumatorilor, a producătorilor, a pensionarilor și altor tipuri de grupuri vizate.

Pentru o mai bună colaborare la nivel local/județean/regional se poate realiza o mapare a actorilor interesați din economia socială, implicați. O astfel de resursă poate fi deosebit de importantă și pentru implementarea cu succes a unor demersuri de achiziții publice responsabile, deoarece în felul acesta autoritatea are acces la informații sigure și actualizate cu privire la oferta de produse și servicii care există într-un anumit domeniu.

Totodată, pentru a încuraja implicarea cetățenilor în domeniul economiei sociale, recomandăm ca autoritățile publice să folosească mijloacele proprii de comunicare și informare pentru a comunica în rândul cetățenilor diverse studii și rapoarte din domeniul economiei sociale, modele de bune practici, informații despre întreprinderile sociale din zona respectivă, informații despre avantajele economiei sociale.

Ca modalități suplimentare de suport, autoritățile publice se pot implica:



- Finanțarea unor schimburi de experiență , întâlniri cu actori din economia socială din alte zone din țară și din afara țării, pentru dezvoltarea de competențe și expertiză locală;
- Implicarea în susținerea unor evenimente publice dedicate economiei sociale: *Târgul Economiei sociale, Luna economiei sociale, Bursa locurilor de muncă în domeniul economiei sociale, etc.*

Mihai Constantin Șeitan

Specialist în activitatea de lobby

Noiembrie 2024