



Проучване на съществуващите консултативни съвети и интернет форми за гражданско участие в България

София

Октомври 2014

Проектът "Модел и добри практики за легитимно гражданско представителство" се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

Съдържание

Увод.....	3
Цел на проучването	5
Обхват на проучването.....	5
Методология	6
Консултативни съвети в България	8
Сфера на дейност на консултативните съвети	8
Законова база за създаване и видове консултативни съвети	11
Критерии за избор на състава на консултативните съвети.....	15
Функции и дейност на консултативните съвети според нормативната уредба	20
Механизми за отчитане на предложенията на гражданското общество и публичност на работата на съветите	24
Оценка и проблеми - практически измерения	29
Интернет форми за обществени консултации	32
Заключение	35
Библиография	36

Увод

Нивото на демокрацията в една държава до голяма степен се определя от активното участие на гражданите в процеса на вземане на решения. Въпросите, свързани с това участие, могат да се разглеждат в две посоки. От една страна – дали съществуващата нормативна и институционална среда дава възможност за гражданско участие, а от друга страна – дали самите граждани са готови и мотивирани да участват в обсъждането и вземането на решения за публичните политики. Необходимо условие за по-голямата ангажираност на гражданите са ясните и прозрачни правила и процедури за участие на гражданското общество в процеса на вземане на решения. Това е валидно за всички форми на гражданско участие – информирането на гражданите, обществените консултации, съвместното вземане на решения в експертно-консултативни съвети, комисии и др. Тяхното нормално функциониране е тясно свързано и с въпроса за легитимното представителство на гражданите.

Необходимостта от участието на граждани и неправителствени организации в процесите на вземане на решения е изрично регламентирано не само в конституциите и законите на развитите европейски демокрации, но и в международни актове на Съвета на Европа и Европейския съюз. Според Съвета на Европа „участието на гражданите е в самото сърце на идеята за демокрация“ (Препоръка за участие на гражданите, Rec (2001) 19, 6 декември 2001 г.). Европейският съюз счита, че „демокрацията се основава на това хората да могат да вземат участие в обществения дебат“ (Бяла книга за европейско управление, COM (2001) 428). Един от основополагащите принципи на ЕС – партньорството, се базира на консултиране и участие. Според чл. 11 от Договора за Европейската общност: „1. Институциите поддържат открит, прозрачен и редовен диалог с представителните организации и гражданското общество. 2. С цел да осигури съгласуваност и прозрачност на дейността на Съюза, Комисията провежда широки консултации със заинтересованите страни“.¹

Неправителствените организации и гражданско общество допринасят в най-голяма степен за осъществяването на демокрацията и правата на човека. Определение на Съвета на Европа за неправителствените организации гласи: „Неправителствените организации са доброволни самоуправляващи се организации, които преследват основно нестопански цели на своите организатори или членове“. Основните дейности на неправителствените организации са съсредоточени върху социалната справедливост, правата на човека, демокрацията и правовата държава. Целта на НПО в тези области е да подкрепят каузи и да работят за подобряване на живота на хората.

¹ Участие на НПО в процесите на вземане на решения в България, Правен анализ, Български център за нестопанско право

Проектът „Модели и добри практики за легитимно гражданско представителство“ се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

Участието на гражданите и на НПО в процеса на формиране на политики и на вземане на решения е условие за открито, отговорно и ефективно управление. Създаването, приемането и прилагането на управленски решения след и в условията на консултации и сътрудничество с гражданския сектор е предпоставка за приемане на по-добри решения, отговарящи на обществения интерес. Въпреки че формите на участието на гражданите могат да са разнообразни, тяхното функциониране на различни нива на политическата система е условие за нейната демократичност и легитимност.

За да бъде гражданското участие ефективно, са необходими множество предпоставки, първата от които е политическа воля, водеща към осигуряването на необходимите закони, административни, организационни и финансови гаранции за достъп на гражданите до формулирането, изпълнението, мониторинга и оценката на публичните политики и по този начин – до реалното им участие във вземането на решения по тях. Приемането с Решение на Министерски съвет на политически документ, излагащ основни ценности, принципи и единни на национално ниво минимални стандарти за взаимодействие между институциите и гражданите в процеса на изготвяне и поддръждане на публичните политики е ключов фактор те да придобият институционален статут и политическа тежест и да се операционализират на нормативно и изпълнителско равнище.²

В световната практика консултативните съвети са сред най-често срещаните форми за координация между различните институции и за провеждане на диалог между различните заинтересовани страни. В България този формат е широко разпространен. В резултат на настоящото проучване са идентифицирани 62 междуведомствени консултативни съвети, създадени като постоянно действащи звена. Те трябва да консултират изпълнителната власт в изработването и осъществяването на политики. Практиката обаче показва, че част от съветите не работят, а за други трудно би могло да се намери каквато и да е информация за свършената работа.

² Бяла книга на гражданското участие в България

Проектът "Модел и добри практики за легитимно гражданско представителство" се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

Цел на проучването

Целта на проучването е да даде обективна картина за съществуващите консултативни съвети и онлайн форми на граждански консултации у нас, като обхване плюсовете и минусите на използваните модели и посочи защо те не работят или работят неефективно. То очертава:

- силните и слабите страни на консултативните съвети у нас и на набора от интернет форми за граждански консултации;
- механизмите за формиране на консултативните съвети – обхват на съветите, ниво на представителност, правомощия и начини за определяне на членове, критерии за привличане на представители на гражданското общество;
- функциите на тези съвети, реда на провеждане на заседания, организация на дейността им;
- практическите проблеми пред дейността на консултативните съвети и начините за отчитане на мнението и предложенията на структурите на гражданското общество;
- равнището на откритост и прозрачност на дейността на консултативните съвети и на съществуващите механизми за контрол над дейността им и отчетност пред гражданите;
- механизмите за участие на гражданите в съществуващите онлайн форми за граждански консултации и начините за разглеждане и прилагане на техните предложения, както и за публично отчитане на резултатите от тяхната дейност.

Обхват на проучването

Проучването е фокусирано върху 62 консултативни съвета, публикувани на Портала за консултативни съвети към Министерски съвет www.saveti.government.bg като официален източник на информация по темата. Разгледани са консултативните съвети, които провеждат координация между гражданския сектор и изпълнителната власт на национално равнище в процеса на формиране на политики. Не са включени обществени съвети³ и други консултативни звена, които имат чисто експертен или научен характер или са създадени да решават конкретни задачи. Анализът не разглежда съветите с вътрешноведомствен характер. Проучването на онлайн формите за граждански консултации е базирано на Портала за обществени консултации към Министерски съвет.⁴

³ Едно от определенията на обществен съвет е „Сдружение на общността, която се изгражда по инициатива на гражданите и която осъществява дейността си на доброволен принцип. Сформира се по отраслов, професионален или териториален признак, съобразно конкретните обществени потребности. Обществен съвет може да се създаде и по конкретен проблем.“ В България съществуват редица обществени съвети, вкл. създадени със закон, които не са предмет на изследването.

⁴ Данните са релевантни към 30.09.2014 г.

Методология

Проучването на текущото състояние на консултативните съвети и използваните онлайн форми на граждански консултации в България е осъществено на три фази:

1. Събиране, проучване и анализ на документи и информация

Проучването за България обхваща нормативната база, съществуващите към момента анализи, както и публично достъпните източници на информация за дейността на консултативните съвети и формите за граждански консултации у нас. Проучени и анализирани са следните типове документи:

- Нормативни актове – закони, правилници, наредби, устройствени правилници;
- Заповеди на органа на изпълнителната власт за създаване на консултативни механизми, включително за функционалните им характеристики;
- Стратегически документи – действащи стратегии, концепции, програми, планове, разработени и приети от консултативни механизми, от Министерски съвет и от Народното събрание, в които са заложили ангажименти на консултативните съвети;
- Вътрешни документи (планове, работни програми, годишни доклади), свързани с дейността на консултативните съвети;
- Публична информация, свързана с дейността на съветите – информация, качена в официалните сайтове в интернет или публикувана в медиите;
- Информация и документи от различни външни заинтересовани лица, резултати от направени проучвания и външни оценки, анализи на удовлетвореността на гражданите.

2. Дълбочинни интервюта

В рамките на изследването, в периода юли - август 2014 година, екипът на Българското училище за политика „Димитър Паница“ проведе 17 дълбочинни интервюта с представители на консултативни съвети (секретари, членове от страна на администрацията или членове от страна на неправителствените организации), в това число и с представител на администрацията на Министерския съвет, участващ в работната група, направила последната функционална оценка на консултативните съвети към изпълнителната власт от страна на държавата. Бяха направени интервюта с представители на съвети в сферата на регионалното развитие, науката и образованието, икономиката и иновациите, социалните дейности, труда и заетостта, околната среда и водите, външните работи и европейските въпроси. Използван беше случаен подбор на интервюираните. 9 от интервютата са с мъже, 8 с жени. От тях 9 са представители на НПО, а 8 – на администрацията, като 5 са секретари на съвети.

Повечето от интервюираните са и активни участници в онлайн формите за граждански консултации. Интервютата са стандартизирани – с предварително дефинирани въпроси към всички участници и стандартизирани техники на записване на отговорите. Информацията от тях е обработена и обогатена с елементи от анализа на нормативната база, наличните вече проучвания и публично достъпните източници на информация. Интервютата бяха използвани най-вече като база за анализ на практиките на участие на структурите на гражданското общество в консултативни съвети, на механизмите за включването на граждански организации в различни форми на граждански консултации и на начините за отчитане на предложенията на гражданския сектор.

3. Експертна оценка

Методът е използван на всеки етап от анализа като основен или допълващ. Въз основа на установените факти в документалното проучване и информацията от дълбочинните интервюта са направени експертни оценки на съществуващите практики у нас – идентифицирани са проблемите, оценени силните и слабите страни, формулирани изводи и препоръки за промяна в практиките в България.

Консултативни съвети в България

Сфера на дейност на консултативните съвети

В България към момента съществуват 62 консултативни съвета, като в зависимост от сферата на дейност, те могат да бъдат разделени в следните подгрупи:

1. Сфера на дейност "Околна среда" - общо: 6
 - ✓ Национален съвет по биологичното разнообразие
 - ✓ Висш консултативен съвет по водите (в процес на актуализация)
 - ✓ Консултативно-експертен съвет за лечебни растения
 - ✓ Консултативна комисия по генномодифицирани организми
 - ✓ Висш експертен екологичен съвет
 - ✓ Консултативен и координационен съвет по опазване на околната среда в морските води на Черно море
2. Сфера на дейност "Труд и заетост" - общо: 6
 - ✓ Национален съвет по равнопоставеността на жените и мъжете
 - ✓ Национален съвет за насърчаване на заетостта
 - ✓ Национален консултативен съвет по професионална квалификация на работната сила
 - ✓ Национален съвет по трудова миграция
 - ✓ Национален съвет за инспектиране на труда
 - ✓ Координационен съвет за изпълнение и мониторинг на Националния план за изпълнение на Европейската гаранция за младежта 2014-2020 г.
3. Сфера на дейност "Отбрана и сигурност" - общо: 5
 - ✓ Консултативен съвет по въпросите на военноинвалидите и военнопострадалите
 - ✓ Междуведомствен съвет по отбранителна индустрия и сигурност на доставките към Министерския съвет
 - ✓ Междуведомствен съвет по участието на Република България в НАТО и ОПСО на ЕС
 - ✓ Съвет по сигурността
 - ✓ Съвет по отбрана
4. Сфера на дейност "Правосъдие и вътрешни работи" - общо: 5
 - ✓ Междуведомствен съвет по въпросите на граничния контрол

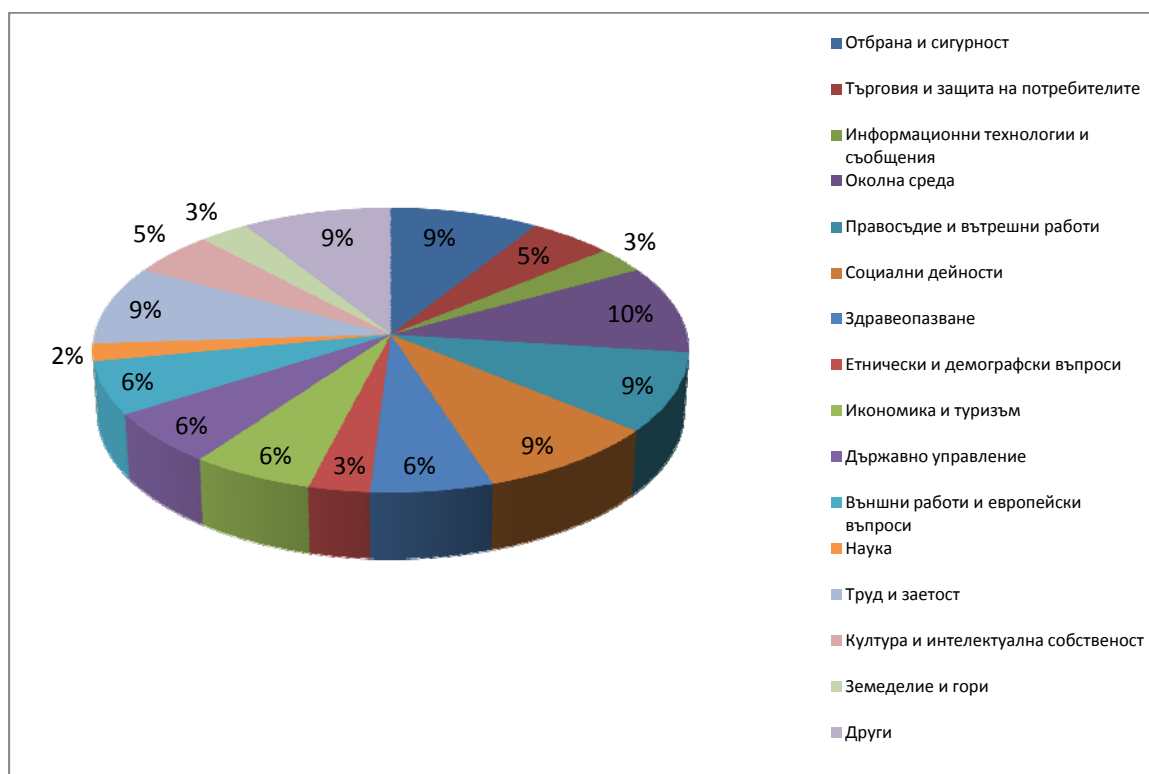
- ✓ Съвет по гражданството (в процес на актуализация)
 - ✓ Междуведомствен съвет по чл. 383 от Закона за съдебната власт
 - ✓ Съвет по международни осиновявания (в процес на актуализация)
 - ✓ Национален съвет за подпомагане и компенсация на пострадали от престъпления
5. Сфера на дейност "Социални дейности" - общо: 5
- ✓ Национален съвет за интеграция на хората с увреждания
 - ✓ Национален съвет за тристранно сътрудничество
 - ✓ Национален съвет по условията на труд
 - ✓ Национален съвет за закрила на детето
 - ✓ Национален съвет по въпросите на социалното включване
6. Сфера на дейност "Здравеопазване" - общо: 4
- ✓ Национален съвет по медицинска експертиза
 - ✓ Национален съвет по наркотичните вещества
 - ✓ Висш съвет по фармация
 - ✓ Национален консултативен съвет за редки болести
7. Сфера на дейност "Икономика и туризъм" - общо: 4
- ✓ Национален съвет по туризъм
 - ✓ Национален съвет по иновации
 - ✓ Консултативен съвет за насърчаване на малките и средните предприятия
 - ✓ Национален съвет по метрология
8. Сфера на дейност "Държавно управление" - общо: 4
- ✓ Национален статистически съвет
 - ✓ Национален архивен съвет
 - ✓ Съвет по децентрализация на държавното управление
 - ✓ Съвет за административната реформа
9. Сфера на дейност "Външни работи и европейски въпроси" - общо: 4
- ✓ Съвет по европейска комуникация
 - ✓ Съвет по европейските въпроси
 - ✓ Съвет „Международно сътрудничество за развитие и регионално сътрудничество“

- ✓ Съвет за координация при управлението на средствата от Европейския съюз
10. Сфера на дейност "Търговия и защита на потребителите" - общо: 3
 - ✓ Съвет за координация и обмен на информация между органите, осъществяващи контрол на пазара на стоки
 - ✓ Междуведомствен съвет по експортно застраховане
 - ✓ Национален съвет за защита на потребителите
 11. Сфера на дейност "Култура и интелектуална собственост" - общо: 3
 - ✓ Съвет за защита на интелектуалната собственост
 - ✓ Национален съвет по читалищно дело
 - ✓ Национален съвет по библиотечно дело
 12. Сфера на дейност "Земеделие и гори" - общо: 2
 - ✓ Национален съвет по горите
 - ✓ Ловен съвет
 13. Сфера на дейност "Информационни технологии и съобщения" - общо: 2
 - ✓ Съвет по националния радиочестотен спектър
 - ✓ Съвет за електронно управление
 14. Сфера на дейност "Етнически и демографски въпроси" - общо: 2
 - ✓ Национален съвет за сътрудничество по етническите и интеграционни въпроси
 - ✓ Национален съвет по демографска политика
 15. Сфера на дейност "Наука" - общо: 1
 - ✓ Национален съвет за наука и иновации
 16. Сфера на дейност "Други" - общо: 6
 - ✓ Съвет за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз
 - ✓ Съвет за развитие
 - ✓ Национален съвет за кредитиране на студентите и докторантите
 - ✓ Съвет по геодезия, картография и кадастър

- ✓ Консултативен съвет за подпомагане на Министерския съвет при формиране на държавната политика в областта на защита при бедствия
- ✓ Енергиен борд

Графика 1: Консултативни съвети според сферата на дейност

Източник: Портал за консултативни съвети на Министерски съвет, <http://www.saveti.government.bg>



Законова база за създаване и видове консултативни съвети

Създаването на консултативни съвети в България е базирано на Закона за администрацията, който определя институциите, които имат право да създават консултативни съвети, а именно:

- Министерски съвет - съгласно чл. 21, ал. 1 от Закона за администрацията „Министерски съвет може да създава съвети като постоянно действащи консултативни органи на правителството, осигуряващи координация в сферата на изпълнителната власт, както и сътрудничество с други държавни органи, органи на местното самоуправление и с неправителствени организации при определянето и провеждането на държавната политика в дадена област или по особено важни въпроси от обществена значимост”.
- Министър - според чл.45, ал. 1 от Закона за администрацията „при осъществяване на своята дейност министърът може да създава съвети като експертни консултативни звена за решаване на проблеми от специалната му компетентност, както и работни групи за изпълнение на конкретни задачи. Съветите могат да включват експерти, както

Проектът “Модел и добри практики за легитимно гражданско представителство” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

и представители на неправителствени организации, имащи отношение към дейността на съответното министерство”.

- Председател на държавна агенция - чл. 47, ал. 8 от Закона за администрацията предвижда „при осъществяване на своята дейност председателят може да създава съвети като експертни консултативни звена за решаване на проблеми от неговата компетентност, както и работни групи за изпълнение на конкретни задачи. Съвети се създават след съгласуване със съответния заместник министър-председател, на когото се представят и ежегодни отчети за дейността им. Съветите могат да включват експерти, както и представители на неправителствени организации, имащи отношение към дейността на съответната държавна агенция.”
- Изпълнителните директори на изпълнителните агенции - чл. 54, ал. 8 от Закона за администрацията предвижда „При осъществяване на своята дейност изпълнителният директор може да създава съвети като експертни консултативни звена за решаване на проблеми от неговата компетентност, както и работни групи за изпълнение на конкретни задачи. Съвети се създават след съгласуване с министъра, към когото е създадена агенцията, на когото се представят и ежегодни отчети за дейността им. Съветите могат да включват експерти, както и представители на неправителствени организации, имащи отношение към дейността на съответната изпълнителна агенция”.

Консултативните съвети могат да бъдат различни видове, като разделението се прави по няколко критерия:

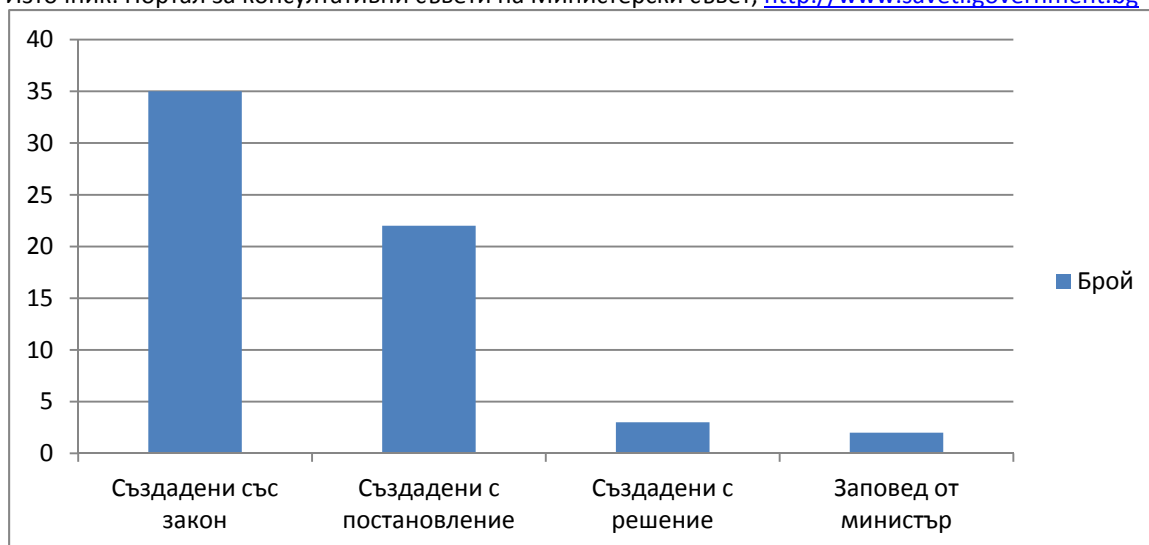
1. Според начина, по който са създадени, консултативните съвети могат да бъдат разделени в следните групи:

- Консултативни съвети, създадени със закон. 35 от идентифицираните съвети (около 56% от всички) са създадени със закон (Междуведомствен съвет по експортно застраховане, Национален съвет за интеграция на хората с увреждания, Национален съвет по медицинска експертиза, Национален статистически съвет и др.).
- Консултативни съвети, създадени с постановление на Министерски съвет. Така са създадени 22 или около 36% от всички от консултативните съвети (Съвет за координация и обмен на информация между органите, осъществяващи контрол на пазара на стоки, Междуведомствен съвет по отбранителна индустрия и сигурност на доставките към Министерския съвет, Междуведомствен съвет по въпросите на граничния контрол и др.)

- Консултативни съвети, създадени с решение на Министерски съвет - по този начин са създадени 3 от действащите съвети или около 5 % от всички (Съвет за защита на интелектуалната собственост, Национален съвет по иновации, Национален консултативен съвет за редки болести).
- Консултативни съвети, създадени със заповед на министър. Само 2 (или около 3 % от всички) съвети са създадени със заповед на министър. Това са Националният съвет по трудова миграция и Координационният съвет за изпълнение и мониторинг на Националния план за изпълнение на Европейската гаранция за младежта 2014-2020 г.
- Консултативни съвети, създадени със заповед на председател на държавна агенция или изпълнителен директор на изпълнителна агенция. Нито един консултативен съвет не е създаден по този начин. Консултативните съвети, създадени към председател на държавна агенция или изпълнителен директор на изпълнителна агенция (Национален съвет по горите, Национален съвет за закрила на детето, Национален архивен съвет, Национален ловен съвет и Национален статистически съвет) са създадени със закон.

Графика 2: Консултативни съвети според акта за създаването им

Източник: Портал за консултативни съвети на Министерски съвет, <http://www.saveti.government.bg>



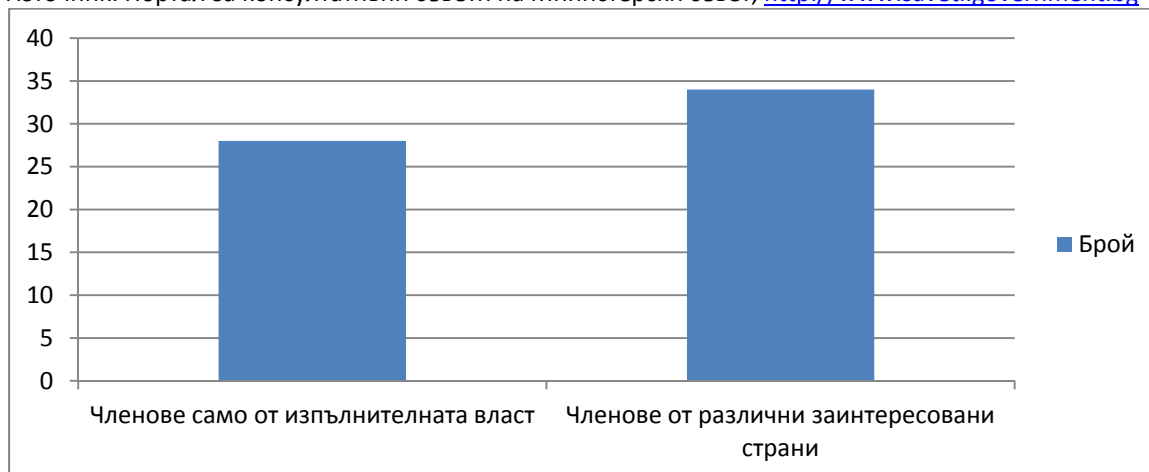
2. Консултативните съвети могат да бъдат разделени на две подгрупи според включените в състава им членове:

- Консултативни съвети, състоящи се само от членове на изпълнителната власт (министерства, държавни агенции, изпълнителни агенции и др.). Те са 28 на брой (45% от всички).

- Консултативни съвети с участници от различни заинтересовани страни (неправителствени организации, браншови организации, представители на бизнеса и др.). Те са 34 на брой (55% от всички).

Графика 3: Консултативни съвети според членовете им

Източник: Портал за консултативни съвети на Министерски съвет, <http://www.saveti.government.bg>



3. Според нивото на председателя консултативните съвети могат да бъдат категоризирани по следния начин:

- Консултативни съвети, председателствани от министър-председателя. Само Съветът по сигурността се председателства от министър-председателя (1.5% от всички).
- Консултативни съвети, председателствани от заместник министър-председател. Заместник министър-председатели ръководят 9 съвета или 14.5% от всички (Съвет за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз, Национален съвет за сътрудничество по етническите и интеграционни въпроси, Национален съвет по медицинска експертиза, Съвет за координация при управлението на средствата от Европейския съюз, Съвет за административната реформа, Национален съвет за тристранно сътрудничество, Енергиен борд, Съвет за електронно управление, Съвет за развитие).
- Консултативни съвети, председателствани от министър. 28 (45%) от съветите имат за председател министър. Тези съвети имат секторна насоченост и поради това се оглавяват от ресорния министър (Съвет по децентрализация на държавното управление, Съвет по отбрана, Съвет по европейски въпроси и др.).
- Консултативни съвети, председателствани от заместник-министър. Заместник-министри са председатели на 16 съвета или 26% от всички (Съвет по гражданството, Съвет по международни осиновявания, Висш експертен екологичен съвет и др.).

- Консултативни съвети, председателствани от председател на държавна агенция или изпълнителен директор на изпълнителна агенция. Такива са 5 или 8% от всички съвети (Национален архивен съвет, Национален съвет за закрила на детето, Национален съвет по горите и др.).
- Консултативни съвети с председател различен от горепосочените. Такива са 3 съвета или 5% от всички. Това са Консултативната комисия по генномодифицирани организми, Междуведомственият съвет по чл. 383 от Закона за съдебната власт, Съветът по геодезия, картография и кадастър.

Графика 4: Консултативни съвети според нивото на председателя им

Източник: Портал за консултативни съвети на Министерски съвет, <http://www.saveti.government.bg>



Интересен пример е Съветът за координация при управление на средствата от Европейския съюз. Той включва 3 заместник министър-председатели и 12 министри. Подобен състав е необходим поради нуждата от решаване на въпроси от координационен характер, които са в компетенциите на повече от едно министерство или ведомство, и на принципни въпроси на координацията при управлението на средствата от ЕС.

Критерии за избор на състава на консултативните съвети

Председателят на повечето консултативни съвети се определя в акта за създаване на съвета. В повечето случаи заместник-председателите се определят от председателя на съвета. Представителите на министерства и други ведомства се определят от съответните министри или ръководители на ведомствата.

Представители на гражданското общество участват в работата на консултативните съвети под различна форма. Те могат да бъдат пълноправни членове, членове без право на глас или да бъдат канени само в отделни заседания като експерти. В момента не е налично конкретно задължение решенията на администрацията да се консултират с гражданските организации и няма ясен механизъм, по който това се случва.

Членството на гражданското общество в консултативните съвети се определя по няколко начина:

- Организацияте, чиито представители се включват в състава на съвета, се **изброяват поименно**. Най-често поименно в акта за създаване на съответния съвет е регламентирано членството на Националното сдружение на общините в Република България, Българската стопанска камара, Българската търговско-промишлена палата, КНСБ, КТ „Подкрепа“.
- В нормативните документи е заложено в съвета да влизат **национално представителни организации**, които представляват дадена заинтересована страна (например национално представените организации на работниците и служителите, национално представените организации на работодателите, представителните сдружения на потребителите, национално представителните организации на хората с увреждания и др.). Представителите на тези организации в съвета се определят със заповед на неговия председател. Например в Съвета за интеграция на хора с увреждания са включени освен синдикатите и петте национално представителни организации на работодателите, Националното сдружение на общините и национално представените организации на и за хората с увреждания. В правилника на съвета са въведени и критериите за национално представителство, като в момента тези критерии се покриват от 21 организации.

“Един много сериозен формат, тъй като проблемите на хората с увреждания имат мултидисциплинарен характер, затова се търси именно всички страни, които участват в различни аспекти от политиката на интеграция на хората с увреждания, да бъдат на една маса.”⁵

Интересен е казусът на Националния съвет за защита на потребителите. По закон в него трябва да влязат 6 представителя от национално представени организации, които се занимават с този проблем. От 2006 до 2011 година в България нито една организация не отговаря на условията за национално представителство. Това е и една от причините

⁵ Дълбочинни интервюта, Българско училище за политика „Димитър Паница“

Проектът “Модели и добри практики за легитимно гражданско представителство” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

съветът да не се събира в този период. От 2011 година само една организация покрива изискванията и затова в съвета има 6 нейни представители.

„Поне две депутатски питання в миналия парламент поставихме (защо съветът реално няма заседания и защо не функционира на практика). Ясно е, че същинската причина е, че няма воля, защото консултативният съвет се счита за средство, което да определя дневния ред и политиката на министерството в тази област, а на кой политик му е приятно някакви външни групи да влияят на дневния ред и на политиката. Това за мен е основната, същинската причина. А формалната причина, посочвана от министерството беше, че няма представители на потребителското движение, защото в закона беше заложено да има 6 представители на министерството и 6 на потребителски организации, но национално представени, а от 2006 до 2011 нямаше национално представени организации. Ние имаме заповед за представителство от 2011.“⁶

- В документите, уреждащи дейността на част от съветите са **посочени критерии**, на които трябва да отговарят организациите от гражданския сектор, за да могат да излъчат представители в съвета. Например в Националния съвет за равнопоставеност на мъжете и жените могат да влязат организации, които работят по проблема, имат опит между 3 и 5 години и имат структури в страната. На практика обаче в съвета влизат и организации, които не отговарят на формалните критерии, тъй като не са били съгласни с тях и са проявили желание да участват на заседанията.⁷
- В нормативните документи се посочва, че в съвета влизат представители на неправителствения сектор, но **няма посочени критерии** и поименният състав на съвета се определя със заповед на министъра. Например в Закона за малките и средни предприятия е записано, че в Консултативния съвет влизат юридически лица с нестопанска цел, но поименният състав на съвета се определя със заповед на министъра на икономиката.
- Представителите на гражданското общество **кандидатстват за участие** в определен съвет, като за целта подават писмено заявление до неговия председател. Кандидатстването става по предварително определена процедура и критерии. Например Правилникът за функциите, задачите и състава на Висшия експертен екологичен съвет предвижда представителите на неправителствените организации да бъдат лица, номинирани посредством платформи за гражданско участие за мандат не

⁶ Дълбочинни интервюта, Българско училище за политика „Димитър Паница“.

⁷ Дълбочинни интервюта, Българско училище за политика „Димитър Паница“.

повече от две години. Номинацията се прави след отправена писмена покана от страна на министъра на околната среда и водите или упълномощено от него лице до всички платформи за гражданско участие, които предварително са заявили желание за участие. Поканата съдържа срок, в който следва да постъпят конкретните кандидатури, както и искане за предоставяне на информация от страна на съответната страна за броя на НПО, включени в нея. Всяка платформа за гражданско участие може да номинира по един кандидат за представител в състава на Висшия експертен екологичен съвет.

Конкретен механизъм за координирано представителство на гражданския сектор беше идентифициран и в две от интервютата с представители на консултативни съвети в сферата на околната среда и водите. Участието на представители на гражданския сектор е ставало през онлайн екологичната платформа на Блулинк, където експертите от НПО в дадена сфера са минавали през вътрешна процедура и после са били номинирани за членове на консултативния съвет. Оценката за този модел и в двете интервюта е положителна. *„Този механизъм на Блулинк работеше много години, колко много аз не знам точно, защото не съм бил въввлечен пряко в това нещо, но получавах редовно мейли за нови съвети. Случвало се е нас да ни поканят в някой съвет пряко, под нас имам предвид организацията, и ние сме връщали коментар – по-добре ползвайте механизма, който ние сме възприели, който се администрира от Блулинк. И сме връщали покани..... Две години, а може и повече, този механизъм вече не действа. И не знам как се избират новите съвети.“*⁸ Секретар на съвет, използвал този механизъм, обясни, че той е спрял да бъде ефективен, когато организации, които не са го припознавали, са изявили претенция да бъдат включвани в консултативните съвети.

Има случаи, в които представители на гражданското общество се канят само на част от заседанията. Например Съветът за международни осиновявания провежда два типа заседания – закрити и открити. При закритите заседания не се допускат представители на гражданския сектор. На тях се разглежда чувствителна информация и лични данни за децата и осиновяващите, а организациите, акредитирани за международни осиновявания, представляват отделни семейства.

“Многократно е обсъждано с акредитираните организации за посредничество при международно осиновяване, които са неправителствени организации с обществено полезна

⁸ Дълбочинни интервюта, Българско училище за политика „Димитър Паница“

дейност, желанието им да участват на ротационен принцип или по всякакъв възможен начин в заседанията на съвета. Обсъждано е от различни правителства и политически кабинети на Министерството на правосъдието, но е отхвърляно с два основни мотива. Първият е чувствителността и обемът на личните данни за децата и осиновяващите, които неминуемо се обсъждат на всяко заседание на съвета в изключително дълбоки подробности. Вторият е конфликтът на интереси, тъй като всеки представител на акредитирана организация всъщност представлява определен брой семейства, вписани в регистъра, чакащи да бъдат определени като подходящи за дете, които общо взето са в пряка конкуренция със семействата, представлявани от други организации.”⁹

В откритите заседания на съвета се разглеждат принципни въпроси по отношение на дейността по международно осиновяване и дейността на съвета. На тези заседания се канят всички 40 акредитирани организации за посредничество при международно осиновяване. Поканата става чрез писмо, качва се съобщение на сайта на Министерството на правосъдието, изпраща се покана и до Асоциацията на тези организации. Обикновено на заседанията присъстват около половината от тях.

Прегледът на публично достъпни документи и резултатите от дълбочинните интервюта показват, че основният проблем при избора на представители на гражданското общество за членове на консултативни съвети в България е, че в част от нормативната база липсват ясни критерии и процедури. Това дава възможност за членове на консултативните съвети да се избират организации еднолично от председателя на съвета или на случаен принцип.

„Ние получихме покана, в която пишеше, че ние заедно с още няколко организации сме поканени да бъдем членове на този консултативен съвет. Оттам нататък на мен лично не ми е известно да има някакъв написан правилник, механизъм, правила или каквото и да било друго, дори и неписани правила, по които се подбират организациите, които се канят. Според мен просто някой сяда и си казва, ами тази организация има май някакви анализи в тази област, да вземем да ги поканим. Все пак ние сме достатъчно гласовити по такива теми и така сме попаднали в ползрението на администрацията.”¹⁰

Особено непрозрачен може да бъде изборът на конкретни фирми за членове на определен консултативен съвет. За участието на фирми вместо браншови организации може да има обективни причини, като липсата на браншови организации в съответния сектор. Няма обаче ясни критерии, на които тези фирми да отговарят.

„- Как избирате фирмите, които влизат в съвета?

⁹ Дълбочинни интервюта, Българско училище за политика „Димитър Паница”

¹⁰ Дълбочинни интервюта, Българско училище за политика „Димитър Паница”

- Ами, просто фирми, които се занимават, имат иновационни проекти, имат някакви успехи. Техните ръководители имат някакъв опит в областта на иновациите.

-Отговарят ли на някакъв друг вид условия? Например оборот на фирмата, пазар?

-Не. Иновационни проекти и някакъв опит в областта на иновациите, във внедряването им особено. Защото то не е само да измислиш нещо иновативно, но трябва и да го внедриш, в крайна сметка да стигне до практиката и да се приложи. Ние се допитваме до браншовите камари. И БСК е член, и БТПП, и Асоциацията на индустриалния капитал, и КРИБ. До тях се допитваме и фактически те ни дават предложения. А те си имат по някакъв начин поглед върху нещата.¹¹

Функции и дейност на консултативните съвети според нормативната уредба

Повечето консултативни съвети имат ясни функции и цели. Вероятно това се дължи на факта, че целите се определят още с акта на създаване на съвета.

Според акта за създаване или правилника за дейността на консултативните съвети, те имат следните основни функции:

- Консултация, координация и обсъждане. Например Националният консултативен съвет по професионална класификация на работната сила „съгласува разработването на национална политика и стратегии за обучение за придобиване на професионална квалификация на безработни и заети лица; създава условия за взаимодействие между представителните организации на работодателите и на работниците и служителите на национално равнище във връзка с ученето през целия живот; съгласува потребностите от обучение за придобиване на професионална квалификация на безработни лица“.
- Приоритизиране и планиране на ключови политики. Например Националният съвет за закрила на детето „предлага, обсъжда и координира стратегическите приоритети в държавната политика за закрила на детето и съгласува финансовото им обезпечаване“.
- Регулативни функции (издаване на лицензи). Пример е Съветът по националния радиочестотен сектор, където „При искане за ползване на радиочестоти и радиочестотни ленти на територията на България от чужди държави и международни организации съветът отправя писмени запитвания до заинтересуваните държавни органи и служби относно становищата им за предоставяне за използване на исканите радиочестоти и радиочестотни ленти. Заинтересуваните държавни органи и служби се произнасят в 10-дневен срок от получаване на запитването. Съветът разглежда получените писмени становища и взема решение за разрешаване ползването от чужди

¹¹ Дълбочинни интервюта, Българско училище за политика „Димитър Паница“

Проектът „Модели и добри практики за легитимно гражданско представителство“ се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

държави и международни организации на конкретни радиочестоти и радиочестотни ленти от радиосъоръжения с техните технически параметри, срока и мястото за ползването им на територията на България“.

- Функции, характерни за изпълнителната власт (даване на мнение по молбите и предложенията, свързани с българското гражданство от Съвета по гражданството или разглеждането и изготвянето на предложения за осиновяване от Съвета по международни осиновявания).

В 15 от 16 проведени интервюта (94%) интервюираните посочват, че съветът, в който членуват, има ясно формулирани функции и цели. 11 (73%) представителя ги оценяват като адекватни. Изключение прави Консултативно-експертният съвет за лечебни растения, където според представителя му целите са изчерпани. Оценката на представител на Националния съвет за тристранно сътрудничество е, че целите трябва да се променят и допълнят с нови. В Националния съвет за инспектиране на труда целите и функциите се припокриват с друг съвет. Националният съвет за равнопоставеност на мъжете и жените е с нов правилник, в който целите и функциите на съвета са диференцирани и прецизирани. Според негов представител по този начин съветът се натоварва с повече функции, които по принцип са неприсъщи за подобен орган.

Функциите на повечето консултативни съвети са да консултират изпълнителната власт в изработването на политиката, провеждана в определена област от съответния изпълнителен орган. Поради това понякога възниква нужда от реструктуриране или закриване на определени съвети.

През 2014 г. министър-председателят възлага на министрите, в чиято компетентност са създадени консултативни съвети, да направят преглед на работата им. Проведеният функционален анализ констатира, че 47 съвета имат заседания и функционират активно. Закрити са 5 съвета, а в процедура на закриване са 9 съвета, включително 4 съвета, създадени по силата на закон. В процеса на оптимизация предстои обединяване на два съвета в един в областта на иновациите, в областта на насърчаването на заетостта, в областта на горското стопанство.¹²

При създаването на повечето консултативни съвети се определя минимален брой заседания, които те трябва да проведат за определен период от време. Има и съвети, при които периодичността на провеждане на заседания не е определена предварително. Подобни съвети

¹² Доклад относно предприетите действия за оптимизиране и актуализация на консултативните съвети създадени към министър, Министерски съвет на Република България, 17 април 2014

са тези, чиято дейност е свързана с вземане на конкретни решения – например предоставяне на гражданство, издаване и отнемане на лицензи, определяне на квоти. Няколко съвета провеждат редовни заседания по предварително приет от тях график. Съветите могат да провеждат и извънредни заседания. Голяма част от съветите обаче не се съобразяват с регламентирания минимален брой заседания.

Половината от интервюираните (8 от 16) твърдят, че съветите, на които са представители, имат записан минимален брой заседания на година в правилниците си или в закона, с който са създадени. При останалите принципът е да се събират или при необходимост от консултация, като преценката за това е на министерството, или както е в случая на Националния съвет за подпомагане и компенсация на пострадали от престъпления – според подадените конкретни заявления за обезщетение.

Интересен е казусът с Националния съвет за защита на потребителите. Той трябва да се събира минимум три пъти годишно, като това е описано в Закона за защита на потребителите. Според един от членовете му той не е имал заседание от 2006 година. *„В закона има определен минимален брой заседания на година, което означава, че освен че ще кажа – не, не заседава, но и се нарушава законът.“*¹³

Само 3 от интервюираните (19%) отчитат, че съветите им се събират по-често от предвидените минимален брой заседания. Националният съвет по геодезия, картография и кадастър има 4 на брой заседания на година, но работните групи с експерти към съвета се срещат 2 пъти месечно. Националният съвет за интеграция на хората с увреждания трябва да се събира веднъж на всеки три месеца, но според представителя му в последните години съветът заседава 5-6 пъти средно годишно. Съветът за международни осиновявания също на практика има повече от задължителния минимален брой заседания и се събира почти всяка седмица.

Две са основните правила, при които съветите имат кворум да заседават:

- повече от половината от членовете (или половината плюс един),
- две трети от членовете

При повечето от съветите има възможност членовете да избират свои заместници, които да участват вместо тях в заседанията. Най-често заместниците се определят писмено от съответното ведомство или организация, представлявано в съвета. В някои случаи заместниците са предварително определени със заповедта за определяне на състава. При други има изискване за позицията на заместниците - например да са с ранг равен или с една степен по-нисък от този на титулярите. Вземането на решения при повечето съвети става с обикновено мнозинство или с консенсус.

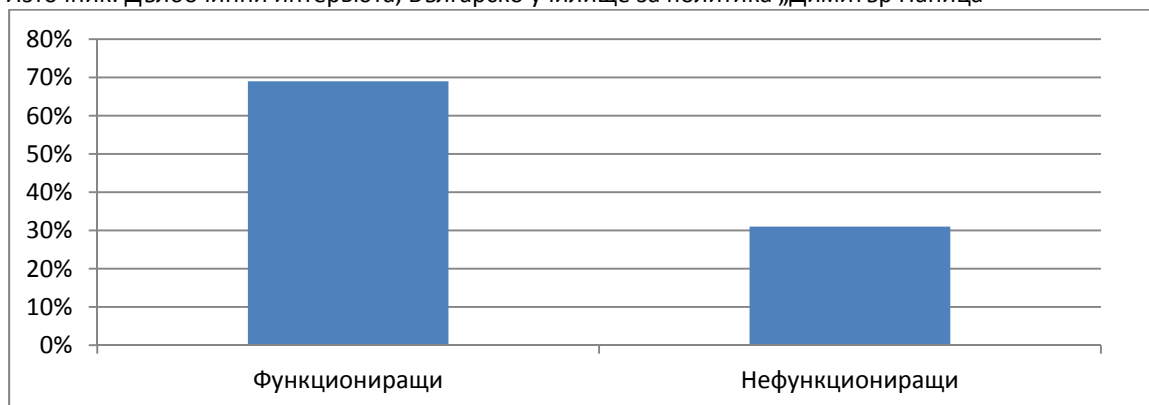
¹³ Дълбочинни интервюта, Българско училище за политика „Димитър Паница“

Анализът на интервютата показва, че на практика не всички съвети работят. За 11 от 16 (69%) съвета интервюираните декларират, че провеждат заседания, тоест функционират. Останалите 5 (31%) не са спирали да съществуват, но на практика не са имали заседания от повече от година. Последното заседание на Консултативния съвет за лечебните растения например е било през 2007 (в момента има предложение за неговото закриване от МОСВ). Последното заседание на Националния съвет за защита на потребителите е през есента на 2006, а в периода 1999 – 2006 е имал само 5 заседания. Висшият експертен съвет по водите последно е заседавал на 1 март 2013. Консултативният съвет за насърчаване на малките и средните предприятия е имал едно заседание миналата година – 23 юли 2013, а преди това реално не е функционирал 3 години. Националният съвет за инспектиране на труда не е провеждал заседание никога (Министерството на труда и социалната политика е предложило сливането му с Националния съвет по условия на труд). От посочените 11 функциониращи съвета 3 (27%) заседават едва между 1 и 2 пъти годишно, а според представителя на Национален съвет по геодезия, картография и кадастър органът е започнал да работи ефективно и да заседава по-често едва в последните 3-4 месеца.

“Преди Агенцията по геодезия, картография и кадастър е била функция на регионалното развитие и затова Министерството на регионалното развитие е било водещо и е съставило този съвет със съответните актове, със съответните правила, по които да функционира. Единственият пропуск е, че е бил недействащ, нефункциониращ. Самият правилник е добре написан, самите правила, които са заложили в съвета са добри. Просто трябва да се даде тласък този съвет да функционира и смея да твърдя, че за тези четири месеца, тоест за тези три месеца, откакто функционира този съвет, има създадени подсъвети към съвета по геодезия, които си работят...”¹⁴

Графика 5: Функциониращи и нефункциониращи съвети според дълбочинните интервюта

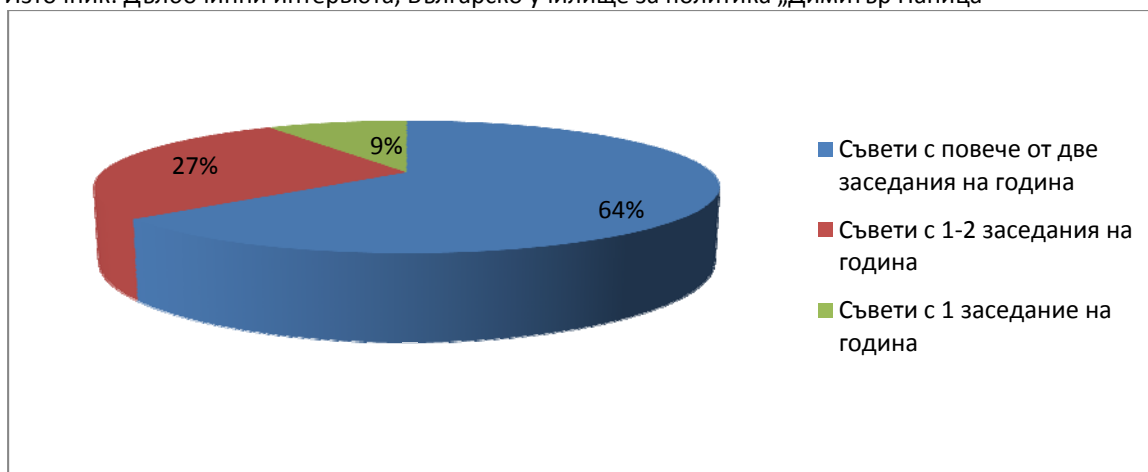
Източник: Дълбочинни интервюта, Българско училище за политика „Димитър Паница”



¹⁴ Дълбочинни интервюта, Българско училище за политика „Димитър Паница”.

Графика 6: Брой заседания годишно на съветите, които функционират

Източник: Дълбочинни интервюта, Българско училище за политика „Димитър Паница“



Членовете на повечето консултативни съвети имат достатъчно време преди заседание да се запознаят с материалите за обсъждане. 11 от 16 (69%) интервюирани казват, че получават материалите за заседание между 5 и 15 дни по-рано. Изключение прави Съветът по международни осиновявания, където по правилник материалите следва да се пращат 3 дни по-рано, но на практика те се дават в началото на заседанието. Причината е, че документите съдържат лични данни и членовете на съвета трябва да ги съхраняват конфиденциално. Представител на Консултативния съвет за насърчване на малките и средните предприятия разказва, че за последното заседание са получили документите 5 дни по-рано, което може да е недостатъчно, ако става въпрос за големи по обем документи.

“Мейлът е на 18 юли, а заседанието е на 23. Стратегията (Националната стратегията за малките и средните предприятия) е обемен документ. Доколкото си спомням, тя беше качена и на портала за обществени консултации по-рано. Но ако ти не си в течение на процеса, самата покана не ти дава достатъчно време. Като цяло, за съжаление, това е нашата негативна практика с процеса на обществени консултации у нас, а именно изключително кратки срокове и като цяло проформа обществени консултации.”¹⁵

Механизми за отчитане на предложенията на гражданското общество и публичност на работата на съветите

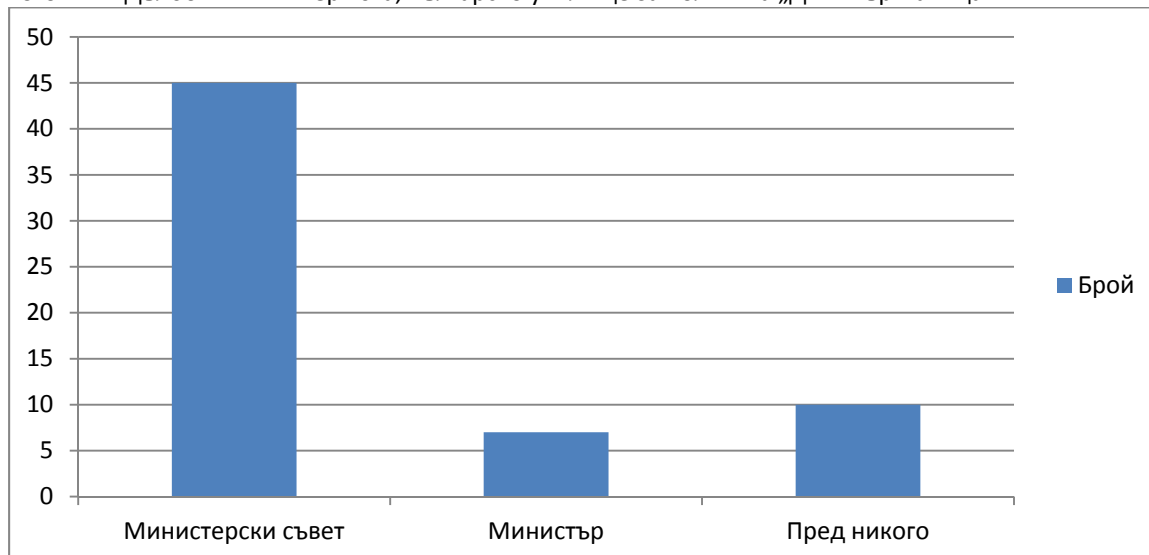
В повечето консултативни механизми контролът по прилагането на взетите решения се осъществява от председателя като това най-често се определя от правилника за дейността на съвета. Според Портала за консултативни съвети към Министерски съвет 45 или 73% от всички

¹⁵ Дълбочинни интервюта, Българско училище за политика „Димитър Паница“.

съвети отчитат дейността си пред Министерски съвет. 7 или 11% се отчитат пред министър, а 10 съвета или 16% от всички не се отчитат пред никого.

Графика 7: Органи, пред които се отчитат консултативните съвети

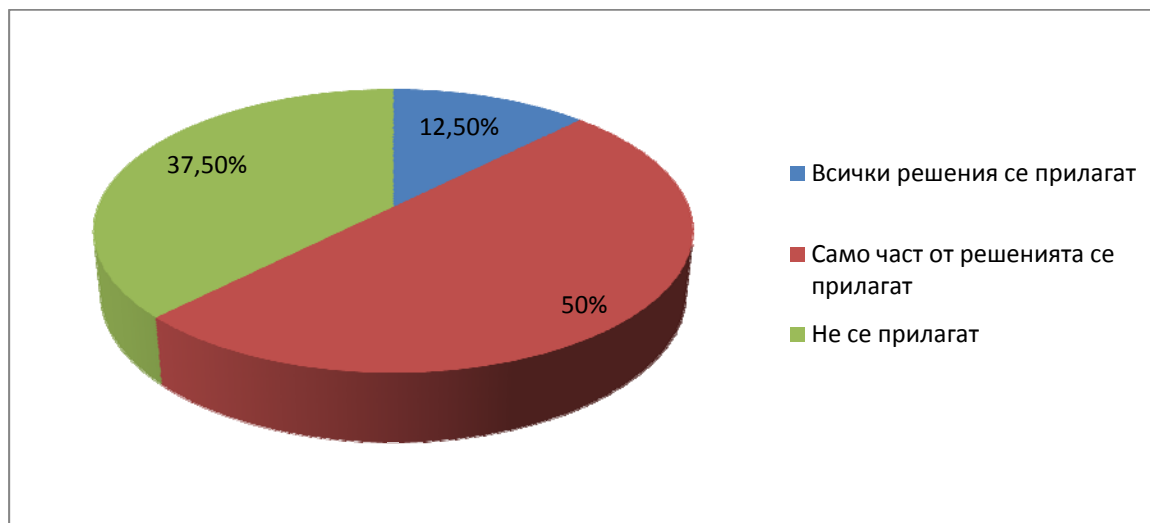
Източник: Дълбочинни интервюта, Българско училище за политика „Димитър Паница“



Мнозинството от решенията на консултативните съвети не се прилагат на практика. Според само двама от интервюираните (12.5%) всички решения на представявания от тях съвет се прилагат на практика. Това са двата съвета, които взимат конкретни решения. Националният съвет за подпомагане и компенсация на пострадали от престъпления например взема решения за компенсации на жертви на престъпления или техни близки. Съветът по международни осиновявания взема решения за международно осиновяване и ги предлага на министъра. Процедурата в този съвет е много интересна. Ако министърът не приеме предложение, той отново връща на съвета конкретния казус, а не го решава самостоятелно. Има решение на Върховния административен съд, че макар да нямат всички необходими елементи на индивидуален административен акт, решенията на съвета са окончателни и върху тях следва да има съдебен контрол. На практика съдът приравнява конкретния консултативен съвет на административен орган. Според 8 (50%) от интервюираните решенията на съветите им нямат задължителен характер, а само консултират изпълнителната власт, като на практика само част от решенията влизат в сила. Не съществува обаче статистика или обратна връзка каква част от решенията биват окончателно взети под внимание.

Графика 8: Колко от решенията на съветите се прилагат на практика

Източник: Дълбочинни интервюта, Българско училище за политика „Димитър Паница“



Въпреки формалното съществуване на механизми за отчитане на предложенията на гражданското общество от страна на консултативните съвети, чрез включването им като равноправни членове, реално мнозинството от съвети не се възползват от предложенията на гражданските организации.

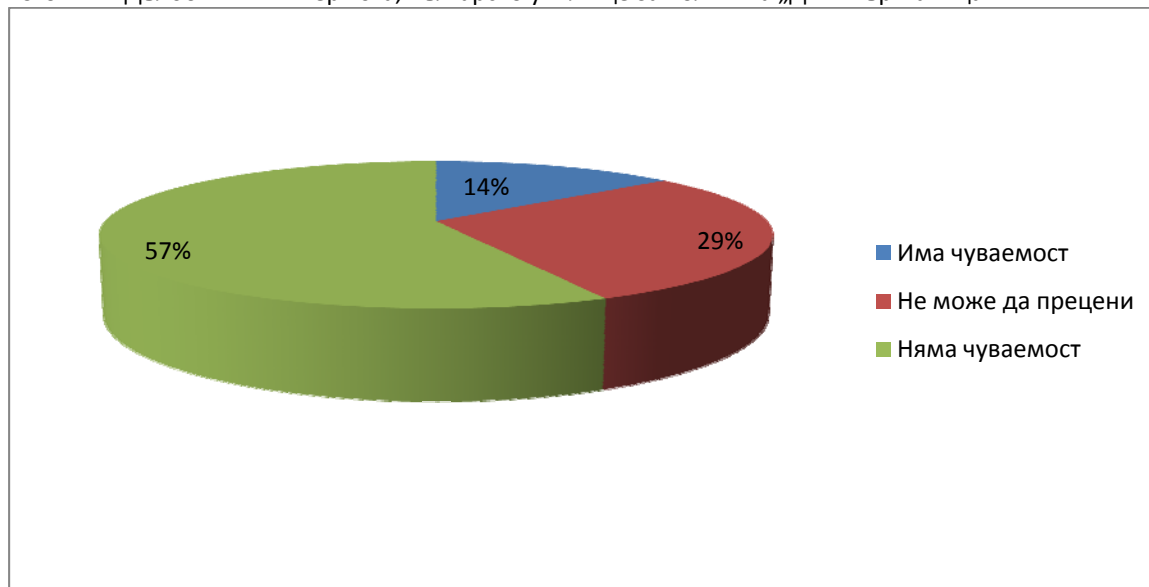
Само един от интервюираните (6%) категорично заявява, че в рамките на съвета има чуваемост за предложенията на неговите членове, а 6 (37.5%) декларират, че в рамките на съвета има диалог и те са имали възможност да дадат свои предложения. На практика обаче двама от тези 6 поясняват, че в съвета не се е стигало до конфронтационна тема, така че не могат да оценят същинската чуваемост от страна на институциите, а четирима казват, че въпреки диалога, истинска чуваемост липсва.

Краен е примерът със Съвета за кредитиране на студентите и докторантите. При този казус една от заинтересованите страни - Националното представителство на студентските съвети, които са членове на съвета, е водила и е спечелила дело пред Комисията за защита от дискриминация срещу Министерството на образованието, заради недопускането на 30 хиляди студенти от задочна форма на обучение до кредитиране. Това според Националното представителство на студентските съвети е било дискриминационно и те са изказали мнението си на заседание на съвета. До завеждане на иска се е стигнало, след като това мнение не е взето под внимание в окончателните текстове. В последствие министерството обжалва пред Административния съд решението на Комисията за защита от дискриминация. *“Достатъчно*

ясно и показателно е и за мен, и за всеки, който е запознат с казуса, че съветът не е ефективен орган.”¹⁶

Графика 9: Чуваемост за предложенията от гражданското общество

Източник: Дълбочинни интервюта, Българско училище за политика „Димитър Паница”



Най-разпространеният механизъм за отчетност на съветите е публикуването на протоколите от заседанията, на отчети и допълнителни документи и материали на Портала за консултативните съвети към Министерски съвет или на специални раздели в сайтовете на съответните министерства. Половината от интервюираните посочват, че за съветите им съществува подобна практика. Три от тези осем интервюирани (37.5%) обаче специално дават оценка, че този механизъм не е достатъчно ефективен. Според тях това не замества необходимостта от обратна връзка от страна на държавата към гражданския сектор каква част от предложенията му се взимат под внимание и с какви аргументи.

“Аз присъствах, имахме възможност да вземем отношение, доколкото си спомням дори имах коментар по стратегията, но проблемът е, че от тогава до момента не е имало нито follow up на това заседание, тоест аз не съм получила обратна връзка какво се е случило, приета ли е тази стратегия, отразени ли са някакви коментари. И не е имало и други заседания на този съвет. Тоест ако очакваш някакъв съвет да работи ефективно, той трябва най-малкото да има по-често заседания и да има някаква електронна комуникация преди и след заседанието, която все пак да гарантира неговата дейност.”¹⁷

¹⁶ Дълбочинни интервюта, Българско училище за политика „Димитър Паница”

¹⁷ Дълбочинни интервюта, Българско училище за политика „Димитър Паница”.

Проектът “Модели и добри практики за легитимно гражданско представителство” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

Публично достъпната информация за определен консултативен съвет определя нивото на неговата прозрачност. Според публично достъпната информация в интернет и проведените дълбочинни интервюта консултативните съвети публикуват следната информация:

- Годишен отчет

Само около 25 % от консултативните съвети в България изготвят годишни доклади за дейността си, въпреки че по-голямата част от тях имат подобно изискване, заложено в акта за създаване или правилника на съвета.

- Правилник за дейността

Правилникът за дейността определя правилата на работа, функциите, членовете на съвета, броя заседания, вземането на решения, контрола на изпълнението им и необходимите документи, които съветът трябва да поддържа и изготвя. За 45 (73%) от консултативните звена в България правилникът за дейността е лесно достъпен в Интернет. Според информацията от дълбочинните интервюта 15 от 16 съвета (94%) имат изработен правилник за организацията на дейността. 10 от представителите (67%) декларират, че тези правилници се спазват.

- Работна програма

Шест от 62 съвета, което е по-малко от 10%, разполагат с работна програма според публично достъпната информация в интернет. Работната програма определя дейността им по време на всяка календарна година. Шест (38%) от интервюираните казват, че съветите им имат работна програма. Девет (56%) отговарят, че няма такава или няма нужда да има, защото свикването на заседания е свързано с конкретни казуси. Интересно е да се отбележи, че 6-те съвета с работна програма, достъпна в Интернет, се разминават със съветите, чийто представители твърдят, че е налична такава. Това доказва недостатъчната прозрачност при работата на съветите.

- Анализи, проучвания, становища

Според проведените дълбочинни интервюта най-често разпространените (в 12 съвета или 75%) документи, резултат от работата на консултативни съвети, са становища по нормативни и поднормативни актове, по стратегически документи и програми, свързани с реализацията на дадена публична политика. За около 45% от съветите в България подобна информация е достъпна в Интернет.

Добър пример за прозрачност е Националният съвет за сътрудничество по етническите и интеграционни въпроси. Той има интернет страница, която съдържа подробна информация за всички части от дейността му.

Оценка и проблеми - практически измерения

Участниците в интервютата бяха помолени да оценят работата на консултативните съвети, в които взимат участие. Сред положителните страни на този механизъм бяха отбелязани възможността за събиране на широк кръг от заинтересовани страни (посочено е от 6 от интервюираните или 37.5%).

“Аз работя в този орган от 1999 година и наблюдавам процеса вече почти 15 години. Но смея да твърдя, че на общия фон на развитие на гражданския диалог в България, тук ситуацията може да бъде оценена като положително развиваща се. И независимо че на определени периоди има известно охлаждане на контактите, намаляване на енергията в този орган, подценяване, имало е такива моменти, краткотрайни, в дадени етапи при различни правителства, като цяло моята оценка е положителна. Това е мястото, където се срещат държавата с гражданския сектор и се търсят положителни решения в посока прилагане на добрите европейски практики и стандарти в областта на социалното включване на хората с увреждания.”¹⁸

Конкретните проблеми, посочени от участниците в дълбочинните интервюта, могат да се обединят по следния начин:

- **Липса на обратна връзка по предложенията на гражданския сектор/липса на публичност**

Налице са заседания на съветите, както и възможност на участващите в тях да се изкажат по обсъжданите проблеми. Това обаче не е достатъчно условие за чуваемост и прозрачност. Част от интервюираните обръщат особено внимание на липсата на обратна връзка от страна на администрацията по предложенията на гражданския сектор. Не е налична информация каква част от идеите се вземат под внимание или пък какви са причините предложенията да не се вземат пред вид.

Проблем за функционирането на съветите е и липсата на публичност за дейността им. Част от протоколите от заседанията се качват на Портала за консултативни съвети към Министерски съвет или на специални раздели в съответните министерства, но като цяло информацията се намира трудно. Не всички съвети прилагат тази практика, а наличието на протоколи не замества необходимостта от отчет от страна на държавната администрация за това какво се случва с идеите и мненията, дадени по време на заседанията на съветите. Проблем с публичността съществува и в някои случаи при подбора, по който в консултативните съвети влиза една или друга организация.

¹⁸ Дълбочинни интервюта, Българско училище за политика „Димитър Паница”.

Проектът “Модели и добри практики за легитимно гражданско представителство” се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

„Получава се един параван, липсва гласност. Ние искаме всички решения, мнения и предложения да бъдат качени на един специален сайт. Няма такова нещо, няма такъв изграден сайт. Да се следи по даден законодателен акт, който е приет от държавата, какви са били предложенията. Това може да се проследи. За да се носи политическата отговорност за разумни и неразумни действия на държавата, когато не се е съобразила с резонни предложения на социалните партньори. Това нещо го няма..... Това, че в момента заседанията на Националния съвет за тристранно сътрудничество се дават по телевизията, не значи публичност.“¹⁹

- **Потвърждаване на легитимността на вече изработена политика**

Съществува практика някои от съветите да бъдат свиквани, за да потвърдят легитимността на вече изработена публична политика или на вече взето решение. Това обезсмисля процеса на консултиране и прави неефективен диалога между държавата и гражданския сектор. Идеята е да се консултират политики или задания за обществени поръчки, а не готов резултат.

„Не много типична функция на съвета е оценката на някакви обществени поръчки, които са направени. Общо взето, сега това е много грубо, но ще го кажа, това е малко да се „измие“ тази обществена поръчка – че тя, продуктът от нея, имат по-широка обществена подкрепа. Вие си представяте. Това е един експертен доклад, който е доста голям и общо взето да се направи някакъв анализ на него, това си е доста тежка, специфична, експертна работа, което не е за обществено консултиране. По време на общественото консултиране може евентуално заданието да коментираме, но да преглеждаме технически резултатите и продуктите, това е по-скоро да се каже – да, направихме тази поръчка. Това е малко едностранна интерпретация, но общо взето според мен не би трябвало това да бъде основната цел на този съвет.“²⁰

- **Недостатъчно заседания**

От проведените интервюта се налага изводът, че проблемите с ефективността на съветите не са свързани с нормативната база. Мнозинството съвети, които практически имат заседания, имат изработени правилници, които се спазват, членовете им получават информацията за заседанията навреме, за да се подготвят. Проблем обаче е нередовното свикване на заседания и липсата на работни програми. В мнозинството от съветите е видно, че заседания се свикват най-често по решение на министъра и по конкретни казуси. Според част от интервюираните трябва да се провеждат редовни срещи, за да бъде работата на съветите наистина ефективна. Оценката им е, че заседания веднъж или два пъти годишно не са ефективни. Според тях

¹⁹ Дълбочинни интервюта, Българско училище за политика „Димитър Паница“.

²⁰ Дълбочинни интервюта, Българско училище за политика „Димитър Паница“.

Проектът „Модели и добри практики за легитимно гражданско представителство“ се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

процесът на консултиране трябва да се ползва на всеки етап от изработването на дадена политика.

“Наистина за да има ефект, а не да се правят проформа тези съвети, на всеки един етап от изработването на някакви документи трябва да има регулярни срещи, трябва да има обратна връзка за това как ти се съобразяваш с коментарите на тези, с които се консултираш. Защото все пак на теб ти се отнема от времето, отделяш време и ресурс да се запознаеш с този документ, да напишеш становище и това становище, ако знаеш, че то ще потъне и никога няма да се вземе предвид, тогава стимулите да го правиш рязко намаляват.”²¹

- **Недостатъчно права на гражданските организации**

Според част от интервюираните тежестта на държавата в консултативните съвети е прекалено голяма. Нейна е инициативата кога да бъдат свиквани заседания и по какви теми. Затова част от интервюираните споделят, че понякога дори не могат да зададат важен въпрос или да допълнят тема за обсъждане. По техни оценки е добре да се даде повече възможност на други членове на съвета освен председателя да свикват заседания и да допълват дневния ред на обсъжданията (такава възможност съществува в някои съвети).

“По отношение на свикването и активността – и ние да имаме възможност да го свикваме.”

- **Неприсъщи функции**

Някои от съветите изпълняват функции, надхвърлящи консултирането при изработването на дадена публична политика. Те изпълняват част от функциите на орган на изпълнителната власт или на негова дирекция. *“Беше направен опит да се подобри институционалният механизъм като се подобри правилникът на този съвет. Кое то за нас по принцип не е решение на въпроса. Тъй като ние търсим орган (става дума за административно звено към Министерството на труда и социалната политика, което да отговаря за политиките за равновопоставеност; в момента съществува такова, но те не е достатъчно институционално укрепено), а те този съвет като консултативен го натоварват с повече функции, така че дори да координира, мониторира, координира и дейността на неправителствените организации. Няма лошо, но не е в състояние това да го прави според нас, ако остане така.”²²*

²¹ Дълбочинни интервюта, Българско училище за политика „Димитър Паница”.

²² Дълбочинни интервюта, Българско училище за политика „Димитър Паница”.

Интернет форми за обществени консултации

Целта на интернет портала за обществени консултации е да насърчи сътрудничеството между граждани, бизнес, неправителствени организации и експерти в държавните институции при формулирането на политиките и разработването на законите.

Към 30 септември 2014 г. документите в портала са разделени по следните теми:

1. Бизнес среда – 64 публикации
2. Външна политика, политика по сигурност и отбрана – 28 публикации
3. Държавна администрация – 150 публикации
4. Енергетика – 45 публикации
5. Защита на потребителите – 6 публикации
6. Здравеопазване – 100 публикации
7. Земеделие и развитие на селските райони- 74 публикации
8. Качество и безопасност на храните – 10 публикации
9. Култура – 27 публикации
10. Междусекторни политики – 9 публикации
11. Младежка политика -8 публикации
12. Наука и технологии – 8 публикации
13. Образование – 100 публикации
14. Околна среда - 110 публикации
15. Правосъдие и вътрешни работи – 113 публикации
16. Регионална политика – 22 публикации
17. Социална политика и заетост – 72 публикации
18. Спорт – 14 публикации
19. Транспорт – 167 публикации
20. Туризъм – 4 публикации
21. Финанси и данъчна политика – 7 публикации

Най-много публикувани документи за обсъждане има в раздел „Държавна администрация“ – 150. Най-обсъжданата публикация е Законът за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба от раздел „Външна политика, политика по сигурност и отбрана“ с 43 коментара. Под около 90% от публикациите няма дори и по един коментар.

Порталът е разделен на няколко секции:

- Секция „Обществени консултации“

В тази секция държавните институции имат възможността да публикуват за обществено обсъждане проектите на нормативни актове и стратегически документи. Всяка институция има децентрализиран достъп до портала и публикува документите, по които се предвиждат обществени консултации. Всички заинтересовани страни имат възможността да получат предварителна информация за планираните промени и да дадат своя глас за усъвършенстване на законодателството и политиките.

- Секция „Стратегически документи“

В тази секция се представя информация за всички стратегически документи на централно ниво, както и за основните на областно и общинско ниво в Република България. Налична е цялата информация за одобрените политики.

- Секция „Публикации“

Тази секция е полезна и дава възможност от възползване от чуждия опит и богати бази данни. Институциите в България имат възможността да запознаят обществеността с публикации и анализи по темите, засегнати в Портала.

- Секция „Новини“

В тази секция се публикуват новини.

- Дискусионен форум

В дискуссионния форум се дава възможност за организиране на дебати по важни за обществото теми. Чрез коментарите се насърчава свободното споделяне на реакции и гледни точки по различни теми.

Порталът има две нива на достъп:

- Регистрирани потребители

Всички регистрирани потребители имат достъп до пълния обем документи и данни на портала. Само регистрирани потребители могат да участват в провежданите обществени консултации.

- Нерегистрирани потребители

Те могат да получат информация за провежданите обществени консултации, но не могат да дават предложения и коментари. Нерегистрираните потребители имат достъп до стратегическите документи, новините, както и до публикациите.

Обществените консултации в интернет не са достатъчно прозрачни в отчитането на предложенията на гражданите. Интересно е да се отбележи, че коментарите и предложенията

по проектите на нормативни актове и стратегии се изпращат до съответната институция, която след преглед ги публикува на портала. Официалната причина за това е целта е да се избегнат злоупотреби с портала и да се дискутира темата по същество. Остава открит въпросът как може да се избегне непубликуването на неудобни коментари под официален претекст, че са неуместни. След приключване на обществената консултация, институциите са отговорни за публикуването на документ, в който да опишат резултатите от проведеното обсъждане. Въпреки това резултатите най-често не се публикуват.

„Няма механизъм за отчетност и това е проблем на цялостната среда и практика за правене на обществени консултации у нас. Ние отдавна препоръчваме, след като се съберат становищата на портала за обществени консултации по мейл или както се събират по различните канали, някой от администрацията, който е отговорник на съответната консултация да седне, да ги прочете, да направи кратък отчет – получени бяха толкова становища, в част от тях се предлага това или това, администрацията взе предвид тия и тия препоръки, тези ги отхвърли, защото....Не е нужно това да е документ от хиляда страници, на една страница съвсем накратко да се даде обратна връзка.“²³

²³ Дълбочинни интервюта, Българско училище за политика „Димитър Паница“

Проектът „Модели и добри практики за легитимно гражданско представителство“ се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

Заклучение

В момента на практика повечето консултативни съвети в България не функционират ефективно. Сред основните проблеми са недостатъчен брой заседания, липса на обратна връзка по предложенията на гражданския сектор, използване на съветите да потвърдят легитимността на вече изработена политика, недостатъчно права за представителите на гражданския сектор и неприсъщи функции на съветите. Основен общ недостатък при всички консултативни съвети е, че липсват ясни правила, процедури и политики за комуникация и консултация с гражданския сектор.

Към настоящия момент е практически невъзможно да се идентифицират случаите, в които при вземането на крайните решения съответното ведомство е отразило коментарите и предложенията на гражданското общество. Единствените съвети, чиито резултати могат да бъдат проследени са тези, които изпълняват неприсъщи дейности – напр. издават лицензи или дават разрешения. За разлика от консултирането на политики, тези дейности са лесно измерими.

Принципно успешна и ползотворна комуникация между държавата и гражданския сектор в процеса на вземане на решения е възможна. Нейното реално осъществяване зависи от волята на компетентния държавен орган, поради изключителния интерес на гражданския сектор да участва в процеса. При увеличаване на желанието на държавните институции, активността и ефективността на съветите ще се подобри значително.

Допълнителен важен въпрос, на който трябва да се търси отговор, е при наличието на какви по-конкретни условия трябва да се създават консултативни съвети. Написаното в Закона за администрацията не е достатъчно ясно и на практика всеки упълномощен от закона може да създава подобна структура. За да действа ефективно, съществуващата уредба следва да се допълни с конкретни процедури и механизми за включването на гражданския сектор в процеса на вземане на решения. Също така, с бъдещи промени в съответните актове, държавните органи трябва да бъдат обвързани с процедури за консултиране с гражданския сектор в един открит процес, който гарантирана възможността за представяне на идеите и интересите на всички заинтересовани страни. Механизмите трябва не само да предоставят възможност за консултиране от страна на държавата и нейните органи с гражданския сектор в процеса на вземане и прилагане на решения, но също така да гарантират, че представените идеи от гражданския сектор ще бъдат реално взети под внимание и приложени в решенията и документите.

Библиография

1. Бяла книга на гражданското участие в България
2. Анализ на нормативната уредба за идентифициране на консултативните съвети по състав и функции и сравнителен анализ на практиките в работата на консултативните съвети, Индъстри Уоч Груп ООД, София, 2008
3. Доклад относно предприетите действия за оптимизиране и актуализация на консултативните съвети създадени към министър, Министерски съвет на Република България, 17 април 2014 г.
4. Дълбочинни интервюта, Българско училище за политика „Димитър Паница”
5. Закон за администрацията
6. Закон за биологичното разнообразие
7. Закон за българското гражданство
8. Закон за водите
9. Закон за военноинвалидите и военнопострадалите
10. Закон за генетично модифицирани организми
11. Закон за геодезия и картография
12. Закон за далекосъобщенията
13. Закон за експортното застраховане
14. Закон за електронните съобщения
15. Закон за здравословни и безопасни условия на труд
16. Закон за измерванията
17. Закон за контрол върху наркотичните вещества и прекурсорите
18. Закон за лекарствените продукти в хуманната медицина
19. Закон за лова и опазване на дивеча
20. Закон за малките и средни предприятия
21. Закон за насърчаване на заетостта
22. Закон за насърчаване на научните изследвания
23. Закон за Националния архивен фонд
24. Закон за обществените библиотеки
25. Закон за опазване на околната среда
26. Закон за отбраната и въоръжените сили на Република България
27. Закон за подпомагане и финансова компенсация на пострадали от престъпления
28. Закон за съдебната власт
29. Закон за туризма

30. Закон за лечебните растения
31. Закона за народните читалища
32. Кодекс на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения, Одобрен от Конференцията на МНПО на заседанието ѝ на 1 октомври 2009 г.
33. Кодекс на труда
34. Националната програма за редки болести 2009 – 2013г. (генетични вродени малформации и ненаследствени заболявания)
35. Портал за консултативни съвети на Министерски съвет
<http://www.saveti.government.bg>
36. Портал за обществени консултации на Министерски съвет
<http://www.strategy.bg/>
37. Участие на НПО в процесите на вземане на решения в България, Правен анализ, Български център за нестопанско право