



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Проучване на практиката в дейността на консултативните съвети в страните от ЕС

Индъстри Уоч Груп ООД

27.02.2009 г.

София

Докладът е изготвен в изпълнение на проект ”Съвместни действия за по-добри резултати – усъвършенстване на координацията в държавната администрация”, финансиран от Оперативна програма „Административен капацитет”, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз

Съдържание:

Увод.....	3
Великобритания	5
Холандия	10
Чехия.....	14
Полша	18
Насоки за развитие на процеса на консултиране - ОИСР	21
Насоки за създаване на ефективен процес на онлайн консултации по примера на ОИСР	22

Увод

Настоящият доклад предлага преглед на добри практики в областта на организацията и функционирането на структури за междуведомствена координация в страни-членки на ЕС. Докладът е резултат от изпълнение на дейност 2: **„Разработване на предложения за усъвършенстване на нормативната уредба и практиките на консултативните съвети, и за оптимизиране на консултативните механизми”** в рамките на обществена поръчка с предмет: “Предоставяне на консултантски услуги за изследване на текущото състояние на междуведомствената координация и за изготвяне на предложения за начини и механизми за нейното усъвършенстване, в изпълнение на проект ”Съвместни действия за по-добри резултати – усъвършенстване на координацията в държавната администрация”, финансиран от Оперативна програма „Административен капацитет”, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз”.

Представените страни са избрани на базата на преглед на достиженията на страните от ЕС при осъществяване на реформи в процеса на провеждане на консултации със заинтересованите страни. Като релевантен показател за техните практически достижения са използвани анализи и доклади на ОИСР, Световната банка и ЕК. В тях тези страни са представени като пример за добри практики в процеса на реформиране на държавната администрация и в частност на насоките и инструментите за публични консултации.

По същество разгледаните страни имат сходни функции на консултативни си структури с тези на българските. Има отделни различия по отношение на процесите на формиране на политики и по-точно засилената роля, която се отдава, на консултациите. В допълнение на това, в разгледаните страни се извършва реформа на целия процес на консултиране със заинтересованите страни. Голяма част от реформите са насочени към създаването на ясни и точни правила на работа, мониторинг и последващ анализ, и не на последно място инвестиране в използването на достиженията на информационно-комуникационните технологии в комуникацията между правителство и заинтересовани страни.

Прегледът на дейността на функциониране на консултативните структури в Европа показва, че резултатите от дейността им са сходни с тези на българските структури.

Основните типове резултати са:

- изготвяне на проекти на нормативни актове
- изготвяне на проекти на стратегически документи
- становища по проекти за нормативни актове

Великобритания

Привличането на заинтересованите страни в процеса на формиране на политики и законодателство е силно застъпен във Великобритания. Страната е един от примерите за т.нар. най-добри практики в редица изследвания на ОИСР. Консултациите със заинтересованите страни се разглеждат като интегрирана част от процеса на формиране на конкретни политики.

Схема: Процес на формиране на политики

Идея → обсъждане в ресорна администрация → обсъждане в консултативна структура → изготвяне на първоначална ОВ¹ → обсъждане между министерствата → доусъвършенстване на ОВ → обсъждане в министерски съвет и изготвяне на финална ОВ → изготвяне на проектозакон, стратегия и т.н. → **приемане и прилагане**

Източник: ОИСР (2002)

Към края на 2007 г. във Великобритания държавната администрация е съставена от 18 министерства, 468 местни администрации, 23 департамента (включително секторни регулаторни институции), 121 изпълнителни агенции и 81 консултативни структури².

Правителството на Великобритания периодично изготвя и публикува всички проведени консултации по определени теми (command papers) при инициране на важни реформи.

По обхват консултативните структури могат да бъдат:

- междуведомствени и
- с разширен обхват на участие на заинтересовани страни.

Представители на СГО и бизнеса участват в работата на консултативните структури, като техни редовни членове или биват привлечени *ad hoc* в отделни заседания по конкретна тема. Процедурата по избирането на членовете на консултативните структури се извършва на базата на приет „Кодекс за публични назначения³“, изготвен

¹ Оценка на въздействието.

² House of Commons

³ За повече информация виж: <https://www.publicappointmentscommissioner.org/web-resources/resources/df72b27f9e3.pdf>

от администрацията при Пълномощника за публични назначения⁴. Той следи за коректното спазване на кодекса и резултатите от провеждания мониторинг и цялостната му работа се публикуват в годишни отчети за дейността.

Финансиране

Финансирането на консултативните структури се извършва от администрациите към които са сформирани. Всяка администрация сама решава дали работата на определен съвет трябва да бъде заплатена и при положение, че се заплаща, то каква да е структурата, условията и начина на заплащане. Важно е да се отбележи, че администрацията трябва да анализира продукта от работата и на базата на това да определи заплащането. Трябва да се вземат предвид индикатори, като: обем работа, периодичност на провеждане на срещи, периодичност на изготвяне на анализи/становища, влияние на решенията върху бизнес средата и др.

Привличането на всички заинтересовани страни в процеса на формиране на политики и законодателни инициативи е заложена практика на работа на правителствата във Великобритания още от 1985 г. насам. На базата на изградената дългогодишна практика за консултации британското правителство изготвя и редица стратегически документи, чиято цел е увеличаването на ефективността на работа между правителството, бизнеса и СГО⁵. Такива основни документи са: „Инициатива за дерегулация на управлението”, „Стратегия за модернизация на управлението” и приетите „Насоки за управление на процеса на консултации” (2000 г.).

През 1998 г. правителството публикува насоки „Как да се провеждат консултации със заинтересовани страни – въведение за централната администрация”. Това ръководство дефинира използването на т.нар. добри практики от страна на държавната администрация при формирането, провеждането и предприемането на последващи действия в следствие на проведени консултации и обсъждане на политики със заинтересованите страни. Много важно е да се отбележи, че ръководството не установява тежки, тромави и най-общо казано бюрократични процедури за провеждане на консултации, но въпреки това дефинира определени базови (общи) насоки за сътрудничество. Следвайки приетото решение на правителството за изготвяне на

⁴ За повече информация виж: <http://www.publicappointmentscommissioner.org/>

⁵ СГО – структури на гражданското общество

оценка от практическото използване на ръководството в държавната администрация, през 2000 г. за първи път се публикуват официалните резултати от проведеното изследване. Някои от основните заключения са⁶:

- Качеството на изготвените документи в следствие на консултациите варира в голяма степен в различните администрации;
- По-голямата част от ведомствата не правят периодичен мониторинг на резултатите от работата на консултативните структури;
- Участниците в процеса на консултации отчитат като най-сериозен проблем големия времеви период в очакване на отговор и/или получаване на необходима информация и документация по конкретен въпрос, подлежащ на консултации;
- Ниско ниво на прозрачност - ведомствата не публикуват (в Интернет) резултатите от работата си;
- Администрацията не отчита с достатъчна тежест становищата на заинтересованите страни.

Във връзка с резултатите от проучването през 2000 г. правителството изготвя специален пакет от мерки, целящи повишаване на ефективността на функциониране на консултативните структури. Основният документ, дефиниращ добрите практики в процеса на работа на консултативните структури е „Наръчник на добрите практики на работа на консултативни комисии⁷”. Промените, базирани на наръчника ефективно влизат в сила от началото на 2001 г. Наръчникът е специално изработен в помощ при създаването и работата на консултативни структури, в които участват, от една страна държавата (посредством избрани представители), а от друга представители на заинтересованите страни в лицето на бизнеса и СГО.

В следствие на това, някои от по-важните достижения в процеса на работа са свързани с въвеждането на максимален 12-седмичен период за консултации и изготвяне на писмено становище по конкретна консултативна тема⁸. В допълнение, силно се набляга на драстичното подобрене на координацията на работните срещи на консултативните

⁶ За повече информация виж: <http://www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/2000/consult/code/report.doc>.

⁷ За подробна информация виж: <http://www.dius.gov.uk/publications/file42780.pdf>

⁸ При наличие и доказването на „спешни” случай този период би могъл да бъде значително редуциран.

структури (за които пряко отговарят секретариатите им), повишаване на обмена на информация вътре в администрацията и достъпността до изготвените препоръки, становища, доклади, протоколи от срещи и други документи. Освен 12-седмичния период за изготвяне на писмено становище, се въвежда и 12-седмичен период за практическо въвеждане на приетите и одобрени от съответната администрация политики. Възможни са и изключения, т.е. известно забавяне, но то трябва да бъде писмено оправдано и доказано като необходимо. Накрая според наръчника се въвежда набор от консултативни критерии, които трябва да бъдат стриктно спазвани в процеса на работа на консултативните структури:

Таблица: Основни критерии при работа на консултативни структури

1. Изготвяне и спазване на предварителен времеви график на процеса на консултиране от началната фаза до изготвянето на крайното писмено становище, препоръка и т.н.;
2. Трябва да са ясни участниците и темата на консултациите. Темата да е дефинирана по възможно най-точният и недвусмислен начин;
3. Трябва предварително да са подготвени и разпространени пояснителни/помощни документи включващи и резюме (не повече от две страници) на темата и основните въпроси за консултация.
4. Тези документи трябва да бъдат разпространени предварително (например, минимум 1-2 седмици преди заседанието) сред участниците в консултативната структура, за да могат да бъдат подготвени за работното заседание;
5. Документите трябва да бъдат изготвени кратко, точно и максимално фокусирано върху дискутираната проблематика;
6. Освен разпространена по електронен път, информацията за консултацията трябва да бъде налична и на интернет страницата на консултативната структура, а ако няма такава, то на интернет страницата на администрацията на структурата (примерно министерство, агенция и т.н.);
7. Администрацията трябва да изгради инструменти за последващ анализ на работата на консултативните структури. Изключително важно е изготвянето и публикуването на годишен доклад-анализ по практическата работа на консултативните структури. В него се виждат проблемите и достиженията в работата. Това е базата за усъвършенстване и прилагане на добри практики.

Правителството на Великобритания отчита като изключително важно в процеса на ефективно взаимодействие между администрацията и заинтересованите страни

използването на интернет и достиженията на новите технологии. На базата на това е създадена специализирана структура – E-Envoy⁹, която се занимава изключително и само с подобряване на възможностите за онлайн комуникация между правителството и гражданите. От тази гледна точка, значително се ускорява въвеждането на т.нар. процедура по „съобщение и коментар”. Тази практика е заимствана от САЩ, където още през 40-те години на XX век е била задължителна за прилагане за всички нови технически стандартни предложения свързани със СТО¹⁰.

Правителството създава специална интернет подстраница¹¹, описваща процесите на консултации със заинтересованите страни и даваща информация за течащи и минали консултации.

Всяка една институция, която създава инициатива за промени и/или формиране на определени политики и/или законодателни инициативи трябва да публикува на специализирана интернет страница своето предложение. То трябва да съдържа систематизирана информация за всички нови предложения от съответната институция, както и за вече приетите такива. Отделно от това се поддържа и своевременно актуализира база от данни от зададени въпроси и отговори по всички предложения, като в крайна сметка трябва да бъдат достъпни и крайните варианти на приетите политики и/или проектозаконали. В допълнение на това, системата поддържа и опция за известяване по електронна поща за започване и приключване на процес на консултация по предварително селектирани теми.

⁹ За повече информация: <http://archive.cabinetoffice.gov.uk/e-envoy/index-content.htm>

¹⁰ Световна търговска организация

¹¹ За повече информация: <http://www.berr.gov.uk/consultations/open-consultations/index.html>

Холандия

Консултациите със заинтересованите страни в Холандия са силно застъпени в работата на държавната администрация. През последните години процесът на консултации претърпява силно реформиране с цел постигане на по-голяма ефективност при работата и достигане до максимален плурализъм.

Холандия е една от страните, която заедно с Великобритания попадат в анализите на ОИСР за т.нар. най-добри практики за реформа в администрацията и конкретно в процеса на консултиране със заинтересованите страни.

Правителството на Холандия е съставено от 13 министерства, 39 изпълнителни агенции, 12 областни правителства, 467 общински администрации. След предложените и приети реформи и оптимизации при необходимост всяко едно министерство може да сформира само по един постоянен консултативен съвет. Създаването и работата на консултативни структури е описано в специално приет (през 1997 г.) закон – „Закон за общата рамка на работа на консултативни структури (ЗОРРКС)”.

Към 2005 година консултативните структури към министерствата са 12. Отделно има 2 консултативни съвета с общи функции – „Социално-икономически съвет” и „Научен съвет по политики”; 7 съвета специализирани по отделни теми, като: банково дело, законодателство, ветеринарни политики и др.; 3 съвета с административни функции, като „Съвет за провеждане на избори”.

По обхват консултативните структури могат да бъдат:

- Междуведомствени и
- с разширен обхват на участие на заинтересовани страни.

Както и във Великобритания представители на СГО и бизнеса участват в работата на консултативните структури, като техни редовни членове или биват привлечани *ad hoc* по консултации свързани с конкретни теми и/или решаване на конкретни проблеми.

Финансиране

Глава пета от ЗОРПКС определя правилата за финансирането на консултативните структури в Холандия. Финансирането се извършва от съответната администрацията която е създавала определен съвет. Администрацията на консултативните съвети (на централно ниво това са съответните ресорни министерства) всяка година изготвя програмен бюджет на работата на структурата. Той се разглежда от министерство на финансите и парламента и при необходимост се провеждат обсъждания и дискусии по конкретни параметри от бюджета. Всяка година до 1 април администрацията на консултативната структура трябва да изготви годишен доклад за дейността си и на всеки четири години (при искане от ресорния министър или парламента и по-често) специален доклад за оценка от дейността си и предложения за увеличаване/намаляване на обхвата на дейността си.

Като основен принцип в идеята за консултиране може да се идентифицира разделението между „съветване” и „консултиране”. Този принцип отделя две основни цели: 1) търсене на експертни съвети за решаване на конкретни проблеми и подобряване на определени политики и 2) търсене на консенсус, като политическа ценност. Използването на този подход формира два напълно различни вида консултативни структури.

Първата от тези се занимава с т.нар. „съветване”. На базата на тази идея се формират редица консултативни структури. По същество те са създадени *ad hoc* по силата на определени индивидуални закони, като работят по точно определени политики и/или към точно определени министерства. Членството е базирано на базата на индивидуалната експертиза, както и на експертната на определени съсловни организации, работодатели и представители на бизнеса и СГО. Холандската конституция изрично определя тези консултативни структури, като „*постоянни структури, създадени по силата на определен закон*”. Подобен пример е „Държавният съвет”, през който, до скоро, минават всички обсъждания на законодателни инициативи и всички международни споразумения, които трябва да бъдат гласувани в парламента.

Втората отделена идейна структура се занимава с „консултиране”. Функционирането на тези структури се базира на създадени мрежи от консултативни звена по силата на Закона за организация на индустрията от 1950 г. Тук тристранният принцип на представителност играе основополагаща роля. Главната консултативна структура

според закона е Социалния и икономически съвет, които се състои от 15 члена, представляващи интереса на работодателите, 15 члена, представляващи интереса на заетите и 15 независими експерта от квотата на краля – представляващи правителството. Тези индустриални консултативни структури имат основна насоченост във формиране на политики по отношение на политики и регулации свързани с разрешителни и лицензионни режими, заплащане на работници и др.

Исторически погледнато, тези консултативни структури са използвани за въвеждане на по-голям мониторинг в процеса на взимане на решения на политическо ниво; за да се легитимират законодателни инициативи; за да се идентифицират „допустими” политики, и всичко това в рамките на постигането на общ политически консенсус.

През последните години тези структури претърпяват редици критики от страна на реформаторски настроени правителства. Те са насочени в няколко основни насоки:

- Твърде много време отнема процесът на консултации и вземане на крайно решение. Някои от законодателните инициативи и политики е трябвало да отлежават около седем години до практическото им приемане/отхвърляне¹²;
- Задължителното условие за постигане на политически консенсус в редица случаи води до взимането на не-оптимални решения;
- Корпоратизирането на консултативните структури създадени по силата на Закона за организация на индустрията и функционирането им като картели води до взимане на решения в полза на определени корпоративни интереси, което от своя страна е недопустимо и др.

На базата на всички тези критики холандското правителство предприема инициатива за реформа в областта на процесите на консултиране със заинтересованите страни. Броят на консултативните структури със „съвещателен” характер е намален от 491 през 1976 г. до 161 през 1991 г., и в последствие до 108 през 1993 г.

През 1997 г. правителството провежда нова реформа, като закрива всичките останали 108 съвета и на тяхно място създава по един съвет към всяко ресорно министерство.

¹² ОИСР (1999 г.)

Реформата цели ясното отделяне на консултативните структури със „съвещателни” функции от тези с „консултативни”.

Друга важна реформа извършена от холандското правителство се състои в премахването на законово изискване правителството да сформира консултативни структури.

Холандското правителство въвежда в практиката и други подходи за консултиране и обсъждане на политики със заинтересованите страни, които по своята характеристика са по-отворени, по-прозрачни и по-гъвкави спрямо изискванията на заобикалящата ги среда. „Неформалните консултации” са един от подходите за обсъждане и консултиране при липса на законови ограничения в конкретни казуси. Поради факта, че „неформалните консултации” се извършват на базата на субективен избор, то инициаторът им може да избира участниците в тях по собствени критерии. На базата на гъвкавостта която дава, този похват в процеса на консултиране практически може да свърши повече реална работа за много по-малко време, и със сравнително по-малък разход.

Друг механизъм, носещ повече добавена стойност в процеса на консултации е т.нар. „съобщение и коментар”. Някои закони изрично предвиждат предварителното публикуване за обсъждане от заинтересованите страни на законопроекта. Както във Великобритания, така и в Холандия съществуват отделни интернет портали за обществена консултация, като в допълнение на това по-голямата част от консултативните структури имат собствена Интернет страница и изграден механизъм за консултация извън регулярните членове на съвета. Съществен елемент в подобрието на системата е задължението за публикуване на направена предварителна ОВ, като допълнение на предложената политика и/или законодателна инициатива. Това е с цел всички заинтересовани страни да могат практически да видят разходите и ползите от направените предложения.

Чехия

В чешкото законодателство ясно могат да бъдат идентифицирани няколко основни акта, които формират идеята за развитието на консултациите между правителството и заинтересованите страни:

- *Закон за свободен достъп до информация (199г)*
- *Закон за защита на личните данни (2000 г.)*
- *Кодекс на административните процедури (2001 г.)*
- *Закон за омбудсман (1999 г.)*
- *Закон за оценка на въздействието върху средата (2000 г.)* – този закон урежда правото на присъствие и даване на становища на всички заинтересовани страни в процеса на формиране на политики и в последващата извършване на ОВР.

В допълнение на изброената законодателна рамка, държавата развива отношенията с всички заинтересовани страни и посредством различни стратегии и програми, като един от основните документи е: „Информационен документ за политиките на държавата” приет през 1999 г.

Правителството на Чехия е съставено от 14 министерства, 10 изпълнителни агенции 15 консултативни съвета към министерски съвет и 15 съвета към отделните ресорни министерства, общо 13 административни района и 6 232 общини.

Представители на СГО и бизнеса участват в работата на консултативните структури, като техни редовни членове или биват привлечани *ad hoc* по консултации свързани с конкретни теми и/или решаване на конкретни проблеми. Председателите на консултативните структури се избират и утвърждават от правителството. По правило председателя на съвета трябва да бъде член на правителството, но се допускат и изключения. В такива случай председателя изпълнява функциите на „правителствен пълномощник”. Обхвата на представителност може да бъде междуведомствен и разширен – с представители на заинтересованите страни.

Финансиране

Работата на консултативните структури се финансира от администрацията, към която са създадени. Всички разходи (пътувания, настаняване в хотели, наем зали, офис консумативи и др.), свързани с обезпечаване на работата по процеса консултации се изплащат от съответната администрация. Наличието на заплащане, вид и форма (хonorари, заплати и др.) се определя от съответната администрация на базата на изработени критерии.

Процесът на консултации и комуникации се извършва на базата на два основни метода. От една страна консултативните съвети много често имат вменени координационни функции. Съставът на съветите и актът за създаването им се приема, утвърждава и подписва от **премиера на страната**.

Съществува и друг вид консултативна комуникация, която е в прерогативите на **отделното министерство** (респективно на ресорния министър), което може да създава *ad hoc* консултативни структури със строго специфични задачи и ограничен срок на съществуване. Съставът им се избира и назначава от ресорния министър. Консултативните структури имат консултативен и съвещателен характер. Пример за такъв род структура е Междуведомствена комисията за административна реформа, която е създадена от Министерство на вътрешните работи и съответно председателствана от министъра на вътрешните работи. Нейните членове са всички ресорни министри, натоварени с концептуалното развитие на административната реформа.

През последните години основните насоки на реформи в процеса на публични консултации е свързан с развитието на процеса на пасивна и активна информираност на обществото и заинтересованите страни. Правителствата на Чехия последователно развиват концептуалните идеи на е-обществото и в частност на е-правителство. Посредством създадените интернет страници на държавните институции и в частност на доста от консултативните структури се предоставя информация за текущата работа, взетите решения и бъдещите инициативи. Информацията е във вид на различни документи като: стратегически програми и стратегии, законодателни инициативи, стенограми, записи на заседания и др.

Поддържането и оценката на резултатите от провежданите изследвания на базата на получавана *обратна връзка* (feedback) е един от новите инструментите за диалог между правителството и заинтересованите страни. Въвеждат се нови подходи в развитието на публичните консултации посредством "*публично изслушване*", "*публични интервюта*" с представители на различни държавни институции, организиране на кръгли маси и други форми на дискусии провеждани на базата на принципа "*лице в лице*". Най-честите организатори на подобен род взаимодействия са представителите на бизнеса и СГО.

Друга форма за обратна връзка е организираната процедура по подаване на жалби и предложения за подобрене в работата на отделни държавните институции.

Използването на електронната поща и онлайн дискусиите са едни от най-новите и бързо развиващи се форми за комуникация между държавата и заинтересованите страни. За първи път тази форма на комуникация е използвана през 1998 г. от министерството на вътрешните работи, когато започва подготовката на реформата в публичната администрация.

Въпреки всичко, правителството на Чехия отчита, че най-ефективна работа в процеса на формиране на политики се извършва посредством прякото участие на заинтересованите страни в различни комисии и консултативни структури създадени, както от централната администрация, така и от местното самоуправление. На централно ниво Чешката република има около 30 структури с консултативен характер.

В последните години се наблюдава се използва и друга широко застъпена форма на директен контакт с по-широк кръг от заинтересовани страни – специално организирани форуми за консултации с определени засегнати групи, семинари насочени към решаване на точно определен казус и др.

За въвеждането в работа на всички тези канали за комуникация изключително важна е ролята на използването на чуждия опит посредством пренасяне на ноу-хау от чужди СГО и използването на опита на чужди администрации. В допълнение на това този процес изиграва съставна роля при изграждането на капацитет, както в самите СГО, така и в работата на държавната администрация.

От законодателна гледна точка влизането в сила на Закона за достъп до обществена информация (2001 г.) играе също основна роля, както за повишаване на информираността на обществото, така и за подобряване на работата между държавата и заинтересованите страни. Според закона, всички министерства и държавни структури трябва да създадат и поддържат интернет страници, на които да има цялата информация за дейността на конкретната структура. Всичко това, съчетано с навлизането на новите технологии и относително ефективното прилагане на концепцията за работещо е-правителство играят огромна роля в развитието на комуникационните отношения по линията държава-граждани-бизнес. На базата на значителното увеличение на знанието за процесите случващи се в държавата заинтересованите се включват много по-ефективно в процеса на консултации и взимане на стратегически решения.

Полша

За да подпомогнат работата на правителството в Полша се включват и т.нар. консултативни структури. Работата на администрацията се осъществява на базата на „Закона за организация” и „Наредба за правилата и процедурите на работа на министерски съвет и обхвата на компетентност на министерствата”. На базата на тези нормативни актове премиерът и/или ресорните министри по своя преценка могат да предлагат и в последствие да създават *ad hoc* консултативни звена, работни групи и други структури с консултативен характер.

Правителството на Полша е съставено от 17 министерства, 10 изпълнителни агенции, и около 80 структури с консултативен характер на централно и местно ниво¹³, 16 административни региона и 2 489 общини.

Председателите на консултативните структури се избират и утвърждават от правителството или местната администрация. Бизнесът и СГО участват в работата на консултативните структури на централно и местно ниво, като техни редовни членове или инцидентно - консултации свързани с конкретни теми. Участието на заинтересованите страни се осъществява на базата на различни закони, както и на специално изготвен документ - „Принципи за публичен диалог”. Консултативните структури имат междуведомствени и разширен обхват на представителност.

Финансиране

Финансирането на работата на консултативните структури се определя от съответната администрация, към която е създаден съвета. Заплащането може да бъде частично (само разходи покриващи работата на съвета – пътни, офис консумативи и др.), под формата на хонорари или друг вид заплащане, а в повечето случаи изобщо не се заплаща участието.

До 2001 г. процесът на консултиране по конкретни теми със заинтересованите страни е бил задължителен само при изричното законово изискване. Процесът на консултации

¹³ Бройката е към 2001- 2003г.

със заинтересованите страни е широко застъпен въпреки „липсата на законова мотивация” най-вече в работата на Министерски съвет. Практиката за създаване на консултативни звена към Министерски съвет датира от 1994 със създаването на Тристранен съвет за социално-икономическа политика. В него участват представители на правителството, бизнеса и СГО. През 2002 г. парламентът приема закона за свобода на информацията, където се разширява възможността за публични консултации. Законът предвижда всички нови предложения¹⁴ за формиране на политики и законодателни инициативи (нови закони и/или поправки на съществуващи) задължително да стават публични и да преминават през процес на консултация със заинтересованите страни. В допълнение на това, посредством приемането на закона за лобиране се налага правното задължение за регистрация на лобистки организации, като от своя страна правителството е задължено да информира и допуска до консултации всички регистрирани организации по този закон.

От друга страна, правилникът за „Правилата и процедурите” (приет 2002 г.), предвижда всички предложения за нови законодателни инициативи и/или политики да преминават за оценка през създаден Правителствен законодателен център (ПЗЦ), преди да бъдат пуснати за съгласуване между ресорните министерства. Идеята на ПЗЦ е да извършва преглед на законодателното съответствие с предложенията, преглед на извършената предварителна ОВР и анализ на участието на заинтересованите страни в процеса на формиране на позиции. На базата на получената информация ПЗЦ изготвя специализиран доклад – „Независима оценка на предложението”. В него се описват позициите на представителите на правителството по отделните коментари/предложения на заинтересованите страни и при положение, че има приети/не приети предложения на заинтересованите страни те се описват и отразяват в оценката. Тази оценка е неразделна част от общата документация която съпътства процеса на обсъждане на конкретното предложение. Цялата тази процедура е стриктно описана в приетия „Кодекс на административните процедури”.

Правителството на Полша все по-усилено използва модела за допитване до обществото - „съобщение и коментар”. Това е възможно благодарение на все по-широкото използване на интернет и комуникационните технологии. Всички министерства,

¹⁴ Изключвайки тези, които попадат под специфични информационни рестрикции в рамките на действащото законодателство на Полша.

агенции, държавни учреждения и по-голямата част от консултативните структури имат работещи интернет страници, в които може да се намери цялата информация за дейността на организацията, както и възможност за онлайн обсъждане на публикувани програми, стратегии, закони и др. Застъпена практика при обсъждане на много важни въпроси, от гледна точка на обществото е да бъдат инициирани дискусии в по-широк обхват от рутинните консултации. Някои от използваните подходи са: семинари, разглеждане на специфични казуси, интернет допитване и др.

Насоки за развитие на процеса на консултиране - ОИСР

Ефективният процес на публични консултации дава възможност на заинтересованите страни да имат активна роля в процеса на формиране на политики и/или предложения за законодателни инициативи. Всички адекватно изградени механизми за консултиране биха могли да допринесат неимоверно за подобряването на регулациите, идентифицирането на работещи решения и алтернативи, достигане до по-ниски разходи за обществото и бизнеса и по-гъвкави възможности за реакция спрямо непрекъснато променящата се външна среда.

В тази връзка в мащабно изследване на ОИСР¹⁵, за т.нар. добри практики в развитието на процеса на консултации между правителство и заинтересовани страни, се отбелязват няколко много важни изисквания за ефективност на комуникацията в работния процес:

- Моделирането на стандартни процедури за консултации трябва да предостави достатъчна гъвкавост, за да може да бъдат прилагани в различни ситуации;
- Консултациите са ефективни когато информацията за конкретното обсъждана тема е разпространена предварително на участниците, в адекватен формат (резюме, пълен текст, конкретно предложение, наличие на примери за добри практики, предварителна ОВ и т.н) и публично достъпна (в интернет, по електронна поща и на хартия);
- Консултациите трябва да се провеждат при наличието на представители на пряко засегнатите страни и представители на други заинтересовани страни;
- Трябва да се търси разходна ефективност, свързана с управлението на процеса на консултиране: адекватното структуриране на теми, времеви график за коментари и участие на заинтересовани страни и др. Тоест трябва да се търсят начини за оптимизиране на процеса на консултации, както от разходна гледна точка, така и от организационно-функционална.
- Процесът на консултации е повече от една процедура. В тази връзка трябва се изгради административен капацитет за ефективно управление на процеса;
- Консултативните структури трябва да използват още по-ефективно достиженията на информационно-комуникационните технологии – интернет, електронна поща, онлайн допитвания и т.н. Всички налични документи,

¹⁵ ОИСР (1997г.)

становища, изследвания, закони, законопроекти, протоколи от заседания трябва да бъдат достъпни до всички заинтересовани.

Източник: ОИСР (1997)

Насоки за създаване на ефективен процес на онлайн консултации по примера на ОИСР

- *Стартиране на консултациите доста преди практическото им започване;*

Запознаване с темата за консултации измежду потенциалните заинтересовани страни; запознаване с идеята и в следствие с възможностите на системата за онлайн консултации и др.

- *Идентифициране на организации с необходимата експертиза в сферата на провеждане на консултации и поддържане на база данни;*
- *Запознаване на заинтересованите страни с целия процес от началото до крайното взимане на решение;*

Обяснение кой, за какво и как ще използва събраната информация. Наличие на координати за обратна връзка при нужда от допълнителни пояснения и въпроси. Ясно посочени крайни срокове и формат на приемане на препоръки/коментари. Отговорите на заинтересованите страни трябва да бъдат публикувани онлайн и достъпни за всички. Ясни срокове за публикуване на резултати от допитването и крайно формирана позиция по темата.

- *Опростяване в максимална степен на процеса на консултации;*

Предоставяне на цялата необходима информация на заинтересованите страни в удобен работен формат, в т.ч. резюме на предложението, както и пълен текст, направени предварителни ОВР, материали от предишни консултации (ако има такива), точни, ясни, недвусмислени и фокусирани въпроси към заинтересованите страни.

- *Предоставяне на адекватно време за отговор (обикновено някъде около 8-14 седмици максимум);*
- *Анализ и резюме от всички получени отговори (всичко това трябва се публикува в интернет);*
- *Публикуване в интернет на крайните на продукта от консултациите;*

(по възможност с изрично отбелязване къде и в какъв вариант са включени препоръките от консултациите). При възможност трябва да бъдат публикувани и следващите стъпки в процеса на разглеждане на конкретната тема.

- *Мониторинг на ефективността;*

Изключително важно е да се осъществи обратна връзка със заинтересованите страни за идентифициране на положителните и отрицателните аспекти в процеса на онлайн консултация.

Източник: ОИСР (2008 г.)