



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



ЕСФ
България
Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

**Предложения за усъвършенстване на
нормативната уредба и практиките на
консултативните съвети, и за оптимизиране на
консултативните механизми**

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
I. Предложения за усъвършенстване на механизмите за създаване на консултативни съвети.....	5
II. Предложения за усъвършенстване на критериите и механизмите за включване на структури на гражданското общество.....	9
Общи типология на консултативните съвети.....	9
III. Предложения за подобряване на организацията на работа на консултативните съвети.....	22
IV. Предложения за закриване на съвети, изчерпали функциите си и за сливане на съвети, които имат сходни функции.....	29
Принципни препоръки.....	29
Приложение на препоръките към действащи консултативни съвети.....	33
V. Предложения за подобряване на прозрачността и отчетността на работата на консултативните съвети.....	39
VI. Предложение за конкретни механизми за финансиране на съветите.....	43

Увод

Настоящият доклад обединява предложения за усъвършенстване на механизмите за създаване и действие на консултативни съвети в България. Той е подготвен в изпълнение на дейност 2: „**Разработване на предложения за усъвършенстване на нормативната уредба и практиките на консултативните съвети, и за оптимизиране на консултативните механизми**”, част от 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”.

Обхват на предложенията

Предложенията са насочени към консултативни съвети, които имат характер на звена за междуведомствена координация в процеса на формиране на политики. Не са обхванати съвети и други консултативни звена, които имат чисто експертен или научен характер, функционират в рамките на тясно дефиниран мандат (за решаване на конкретни задачи), както и такива, имащи само вътрешноведомствен характер.

Предложенията са съобразени с изискванията на техническото задание, с което са поставени следните задачи:

- Разработване на критерии и стандарти за участие в съветите;
- Разработване на критерии за включване на неправителствени организации и други структури на гражданското общество;
- Разработване на предложения за подобряване на практиката при определяне на приоритетите и на мерките за тяхното изпълнение;
- Изготвяне на предложения за подобряване на дейността на съветите;
- Разработване на механизъм за обратна връзка консултиран орган-консултативен съвет;
- Изготвяне на предложения за закриване на съвети, изчерпали функциите си и за сливане на съвети, които имат сходни функции;
- Изготвяне на предложения за адекватни механизми за отчетност и прозрачност;

- Посочване на конкретни механизми за финансиране на съветите.

Всяко предложение е придружено с мотиви. Поради различната специфика на отделните консултативни съвети, някои от предложенията не са приложими за всички. Поради тази причина за всяко предложение е определен и предполагаем обхват на приложение. Там, където отчитаме възможност за неприложимост, това е указано.

Предложенията, които биха могли да бъдат въведени чрез правилник за устройството и дейността са намерили приложение в разработения примерен правилник за организация на дейността на съветите.

Изходни принципи

Консултативните съвети са форма на институционализиран диалог и консултации със заинтересованите страни в дадени области. В същото време трябва да се има предвид, че по същество те не са механизъм за общо междуведомствено съгласуване в процеса на изготвяне на нормативни актове, нито са механизъм за обществени консултации по проекти на такива актове. В този смисъл, те се създават и функционират в рамките на конкретна мисия и цели. Много важно условие за тяхното създаване и функциониране е наличието на специална и регулярна необходимост от консултации с определен кръг от заинтересовани страни. Имайки предвид това, предлаганите препоръки относно създаването на консултативни съвети, формирането на техния състав и оперативното им функциониране са съобразени със следните принципи:

- този консултативен механизъм трябва да осигурява възможност за достъп до външна подкрепа и експертиза в процеса на формиране на политики;
- създаването на нови консултативни съвети следва да се основава на доказана необходимост от съществуването им;
- съветите трябва да бъдат закривани, когато не изпълняват целите, за които са създадени.

I. Предложения за усъвършенстване на механизмите за създаване на консултативни съвети

Предложение 1: Да се регламентира задължение предложението за създаване на нов консултативен съвет да бъде придружено от мотиви, които да съдържат:

- причините, които налагат създаването на съвета;
- целите, които се преследват с неговото функциониране (ползите от неговото функциониране);
- оценка на възможностите друго съществуващо консултативно звено (съвет, комисия, работна група) или отделно ведомство да изпълнява предлаганите функции, в рамките на текущата им компетентност или чрез разширяване на функциите им.

Мотивите за създаване на съвета да се публикуват.

Мотиви:

При нито един от уредените със Закона за администрацията варианти за създаване на консултативни съвети не е изрично регламентирано изискване за мотивиране на решението за създаване на консултативен съвет. Няма и изискване решението за създаване на съответния съвет да е придружено с анализ дали няма ведомство или друго създадено консултативно звено, което да има сходни функции и задачи. Това създава предпоставки за необосновано използване на този механизъм за междуведомствена координация при дублиране на функции и усилия в рамките на държавната администрация. В същото време, в редица случаи е възможно съответните проблеми и задачи, за чието решаване се предлага създаването на нов консултативен съвет, да могат да бъдат решени чрез разширяването на функциите на съществуващо вече консултативно звено, без да се ангажира допълнителен административен ресурс.

Една от констатациите в Концепцията за проект на нов закон за нормативните актове е, че голяма част от изготвяните през последните години нормативни актове по същество не са мотивирани, като често обосновката на необходимостта е толкова кратка и

формална, че на практика по-скоро липсва такава. С предложението се цели регламентиране/стандартизиране на минималното съдържание на обосновката на предложението за създаване на консултативен съвет и осигуряването на публичност на тази обосновка.

Приложимост: Всички консултативни съвети

Предложение 2: Възможността за създаване на съвети от министър, председател на държавна агенция или изпълнителен директор на изпълнителна агенция да се ограничи до създаване на експертни или научно-консултативни съвети за решаване на проблеми от специалната му компетентност или за консултиране със структурите на гражданското общество

Мотиви:

Междуведомствени съвети, които формират политики, изискват определено ниво на представителност за вземане на решения. Осигуряването на подобно ниво на представителност е извън правомощията на отделен министър, председател на държавна агенция или изпълнителен директор на изпълнителна агенция. На практика консултативни съвети се създават основно със закон или с акт на Министерски съвет (постановление или решение). За момента министрите почти не се възползват от наличната правна възможност да формират консултативни съвети – само 3 от идентифицираните съвети (Съвет за данъчна политика, Съвет по интеграция на ромите в българското общество и Национален управляващ съвет за ограничаване и премахване на детския труд) са създадени със заповед на министър. Не са идентифицирани съвети, създадени със заповед на председател на държавна агенция и/или на изпълнителен директор на изпълнителна агенция. Всичките 5 консултативни съвета, създадени към председатели на държавни агенции (Национален съвет по туризъм, Национален съвет по горите и Национален съвет за закрила на детето, Национален архивен съвет и Национален статистически съвет), са учредени със закон.

Приложимост: Консултативни съвети, създадени от министър, председател на държавна агенция или изпълнителен директор на изпълнителна агенция

Предложение 3: Да се въведе правило за ограничаване на броя на постоянните членове на консултативните съвети. Това може да стане чрез регламентиране на изискването консултативният съвет да се състои от не по-малко от пет и не повече от двадесет и пет членове. Определянето на конкретния брой на членовете следва да бъде съобразено с принципа в постоянния състав на съответния съвет да се включват представители на ведомства и организации, чиято мисия и дейност имат пряка връзка с целите и функциите на консултативния съвет. В случаите, когато се налага координиране на широко представителство на интереси, в работата на съветите да могат да се включват и други лица със статут на наблюдатели, които биха могли да имат съвещателен глас.

Мотиви:

В момента не съществува регламент, който да ограничава числеността на постоянния състав на консултативните съвети. В резултат са налице консултативни съвети, в чиито състав се включва максимално широк кръг от участници (при някои съвети до 60-70 членове), което превръща съответния съвет по-скоро във форум за дебат по конкретни проблеми, отколкото в работещ механизъм за координация в процеса на формиране на политики. За това допълнително спомага и твърде общата дефиниция на функциите на някои съвети и липсата на ясни критерии за подбор на членовете.

Полевото проучване на практиките на работа на консултативните съвети показва, че един от най-сериозните проблеми е *слабо участие в работата* (отсъствие от заседания) от страна на част от членовете. Сред причините за тази слаба активност са служебната ангажираност на отделни лица, липса на интерес за участие, липса на позиция по обсъжданите въпроси. Много често големият брой членове също затруднява събирането на отделни съвети. Невъзможността да се обезпечи участието на членовете от своя страна възпрепятства свикването на заседания при възникване на необходимост и вземането на бързи решения за преодоляване на конкретни проблеми, наложени от извънредни обстоятелства.

Прегледът на моделите на структуриране на консултативните съвети показва, че и в момента е налице (макар и ограничена) практика за обособяване на 2 нива на членство, даващи различни права на глас (Координационен съвет за информационно общество, Междуведомствен съвет по въпросите на военнопromишления комплекс и мобилизационната готовност на страната, Междуведомственият съвет по участието на

Република България в НАТО, Националният съвет по равнопоставеността на жените и мъжете).

Предлаганото регламентиране на ограничителен механизъм по отношение на числеността на постоянния състав на консултативните съвети ще създаде предпоставки за превръщането им в работещи постояннодействащи органи за координация в процеса на формиране на политики, без да се губи възможността за де факто консултиране с по-широк кръг от интереси.

Приложимост: Всички консултативни съвети, най-вече тези, които предполагат консултиране с по-широк кръг от неправителствени организации и други структури на гражданското общество. Съветите, които имат само междуведомствен характер, по принцип се състоят от по-ограничен брой членове, т.е. прилагането на подобен регламент няма да наложи преструктурирането им.

Предложение 4: Да се ограничи възможността за упълномощаване на заместници на титулярите, които да участват в заседания на консултативните съвети. Да се регламентира изискване всеки член на консултативен съвет да има предварително одобрен конкретен заместник, който да е вписан в акта за определяне на състава и да има същите права като титуляра. Овластяването на други заместници извън вписаните в акта за определяне на състава за участие в отделни заседания да не е допустимо. Да се регламентира процедура, при която титулярът и/или неговия заместник заявяват пред Секретариата на съвета своето участие в конкретното заседание – в рамките на определен срок преди датата на заседанието (например 3 дни преди датата на заседанието, каквато е практиката на Комитетите за наблюдение на оперативните програми). Да се предвиди правото на глас на заместника да може да се упражнява само, ако титулярът не присъства на конкретното заседание.

Мотиви:

При мнозинството от съветите е налице възможност членовете да овластяват свои заместници, които да участват на отделни заседания. При някои съвети с акта за определяне на състава изрично са определени конкретни заместници на конкретни титуляри, но при повечето съвети упълномощаването на заместници е оставено на

преценката на титуляра или на представляваното ведомство. Тази възможност се използва относително често, като в много от случаите на поредни заседанията се изпращат различни заместници, в зависимост от свободния капацитет в дадения момент. Честото участие на различни заместници на титулярите в заседанията се отчита от секретарите на съветите като сериозен проблем пред работата, тъй като заместниците обикновено нямат информация за предходни решения и обсъждания, не са наясно със спецификата на дискутираните проблеми, не участват активно в работата и нямат право на глас. Всичко това възпрепятства работата на съвета и вземането на решения. Наред с това, подобна практика се оказва демотивираща и за структурите на гражданското общество, включени в състава на съответните съвети – тяхното участие в подобни механизми се мотивира именно с възможността позицията им да достигне директно до и евентуално да бъде взета предвид от определени лица или кръг от лица, имащи правомощията да участват във формирането на политики, а не до заместващи ги служители с неясни правомощия.

Регламентирането на възможността за овластяване само на един конкретен заместник, би прекратило произволното участие на заместващи титулярите лица в заседанията на консултативните съвети, би осигурило известна приемственост и последователност в работата (и информацията). Предоставянето на възможност на предварително определените заместници да гласуват би подобрило възможността на съветите да вземат бързо решения при необходимост. Подобна практика е въведена при Комитетите за наблюдение на оперативните програми.

Приложимост: Всички консултативни съвети, с изключение на тези, чиито акт за създаване не допуска възможност за овластяване на заместници.

II. Предложения за усъвършенстване на критериите и механизмите за включване на структури на гражданското общество

Общи типология на консултативните съвети

Изследването показва значителни различия във функциите, с които са натоварени консултативните съвети. Те не позволяват използване на общ (единен) подход при разработване на критерии за включване на структури на гражданското общество в

работата на съветите. Ето защо, с оглед формиране на подходящи предложения, се налага на първо място да се идентифицират, опишат и разграничат основните типове съвети.

Изследването дава основание да разграничим два основни типа консултативни съвети. Това разделение е базирано на целите, които се реализират със създаването им, и с характера на функциите, които изпълняват.

1. Съвети, взимачи решения, които са неотменна част от процеса на управление и/или такива, които поражда права и задължения

Този тип съвети извършват действия, които по силата на нормативен акт са стъпка в процес на взимане на решения на органите на администрацията. В много отношения те наподобяват орган на администрация, с тази разлика, че представляват форма на съвместно взимане на решение от няколко самостоятелни органа. От своя страна, те включват съвети, изпълняващи следните основни видове функции:

Регулативни функции. Регулативните функции са свързани с дейности по издаване на лицензи, контролиране на цени, определяне на квоти и др. под.

Функции, поддържащи взимането на решения за орган на изпълнителната власт. Това са функциите, пряко свързани с последващо издаване на актове и решения на административните органи.

Функции по наблюдение, надзор и одит. Те включват функции по надзор на публични институции и фондове, финансово планиране, бюджетирание и разпределяне на публични средства.

2. Съвети, изпълняващи функции по осигуряване на сътрудничество, координация и обсъждане

Това са най-общо формулираните и най-често срещани функции, вменени на консултативните съвети. Това са дейности, свързани с консултиране с неправителствения сектор, обсъждане на стратегически документни и текущи въпроси, предоставянето на становища, проучването на чужд опит, подпомагането на сътрудничеството и координацията между различните административни структури, координация по изпълнение на ключови политики, поддържането на контакти с

международни сродни структури и т.н. От своя страна, тази група съвети включва съвети, изпълняващи следните цели функции:

Формиране на експертни становища и привличане на широка експертиза при изготвяне и консултиране на политики.

Консултиране на политики със засегнати страни със специфични интереси или социално-уязвими групи от обществото.

Консултиране на специфични политики, стратегически документи и нормативни актове, засягащи конкретна област (сектор) от обществените и икономическите отношения.

Анализът на целите и дейността на съветите от различните типове показва, че е нужен диференциран подход при формиране на критерии и механизми за включване на представители на гражданското общество.

Типология на структурите на гражданското общество

Свободата на сдружаване предполага съществуването на разнообразни организации на гражданите (регистрирани по Закона за юридическите лица с нестопанска цел и общо наричани „структури на гражданското общество” или „неправителствени организации”). Те могат да преследват различни цели и да представляват различни интереси. С оглед на потенциалната им роля при участие във формирането на политики те могат да се разделят в няколко основни типа.

1. Национално представителни организации на работници и работодатели (по смисъла на Кодекса на труда). Те са относително ясно определени според действащото законодателство.
2. Браншови организации. Това са асоциации на бизнеса в определен сектор на икономиката.
3. Професионални организации. Това са сдружения на хора със специфично образование или умения (адвокати, лекари, счетоводители).

4. Сдружения на граждани от специфични уязвими групи. Уязвими групи най-общо са тези групи в обществото, които по една или друга причина изпитват затруднение за пълноценна интеграция или са в неравностойно положение. Признакът може да е както физическо увреждане, така и наследени социални закономерности (етническа дискриминация например).
5. Сдружения на граждани, преследващи обща специфична цел и/или защитаващи обществена кауза или позиция. В някои случаи защитаваните позиции са базирани на мисия, предполагаща следването на определен модел на политика в съответната област. Такива са например организациите, които преследват цели в областта на защитата на околната среда, правата на потребителите и др. под.
6. Мозъчни тръстове и институти за публични политики. Това са организации, които извършват аналитична и застъпническа дейност в една или няколко области на политика – икономическа, правозащитна и др. под. Характерно за тях е че те набират финансиране, с което ангажират експертен ресурс. Мисията им е обичайно по-широка от тази на сдруженията, преследващи специфична цел или защитаващи кауза.

Включването на неправителствените организации най-общо в работата на съветите най-общо може да постигне две цели при подобряване на процеса на вземане на решения и реализиране на политики:

- Получаване на външна експертиза – както от специализирани професионални организации, така и от неправителствените организации, които активно работят и натрупват знание в определени области;
- Представителност – на социални или икономически групи, както и на определени каузи; в първия случай организациите са представителни по отношение на членовете си, докато във втория организациите изразяват различни граждански позиции по спорни/дискусионни стратегически въпроси

Роля и начини на участие на структурите на гражданското общество

Неправителствените организации допринасят за работата на съветите чрез няколко типа действия:

- Участие във взимането на решения на съветите – членството в съвета на НПО и тяхното право на глас при взимане на решения засилва обществената легитимност на съветите;
- Представяне на интереси на членовете или обществени каузи – участието в съвета позволява изразяване на становища и разпространяване на анализи и прогнози сред други НПО и органите, които формират политиката в дадена област;
- Информираност на членовете и партньорите на НПО за работа на администрацията в определена област.

За реализиране на първата функция, НПО трябва да са членове на съветите с право на глас, докато другите две функции не налагат тяхното участие във взимането на решения. Могат да се обособят два типа участие на НПО в работата на съветите – с право на глас (като редовни членове) или без право на глас (като постоянни наблюдатели). Институционализирането на втората категория позволява разширяване на достъпа на СГО до процеса на координиране на политика без да се затруднява оперативната работа на консултативните звена.

С оглед на различия в целите и функциите на съветите, както и спецификите на различните типове структури на гражданското общество, могат да се предложат следните критерии за включването на СГО в работата на консултативните съвети (таблица):

Таблица: Критерии за включване на СГО в работата на консултативните съвети

Тип съвет	Участие на СГО	Цел на включването на СГО	Типове участващи НПО (задължително участие на представители от следните групи)	Форма на участие (членове и наблюдатели)
<u>Съвети, взимащи решения, които са неотменна част от процеса на управление и/или такива, които пораждат права и задължения – функциониращи като съвместно действащи органи на администрацията</u>	не			
<u>Съвети, взимащи решения, които са неотменна част от процеса на управление и/или такива, които пораждат права и задължения – взимащи решения по стратегически въпроси при търсене на консенсус с гражданското общество</u>	да	представителност	Национално представителни организации на работници и работодатели; Сдружения на граждани, преследващи обща специфична цел и/или защитаващи обществена кауза или позиция; Мозъчни тръстове и институти за публични политики	Членове и наблюдатели
<u>Съвети, изпълняващи функции по осигуряване на сътрудничество, координация и обсъждане</u>				
<i>- Формиране на експертни становища и привличане на широка експертиза при изготвяне и консултиране на политики.</i>	да	външна експертиза	Национално представителни организации на работници и работодатели; Професионални организации;	Наблюдатели

			Сдружения на граждани, преследващи обща специфична цел и/или защитаващи обществена кауза или позиция; Мозъчни тръстове и институти за публични политики	
<i>Консултиране на политики със засегнати страни със специфични интереси или социално-уязвими групи от обществото.</i>		представителност	Национално представителни организации на работници и работодатели; Браншови организации; Сдружения на граждани от специфични уязвими групи.	Членове и наблюдатели
<i>Консултиране на специфични политики, стратегически документи и нормативни актове, засягащи конкретна област (сектор) от обществените и икономическите отношения.</i>		външна експертиза; представителност	Национално представителни организации на работници и работодатели; Браншови организации; Сдружения на граждани от специфични уязвими групи. Сдружения на граждани, преследващи обща специфична цел и/или защитаващи обществена кауза или позиция; Мозъчни тръстове и институти за публични политики	Членове и наблюдатели

Механизми за реализиране на участието на СГО в работата на консултативните съвети

Предложение 1: Структурите на гражданското общество се участват в работата на съветите като членове и (постоянни) наблюдатели; членовете формират кворум и имат право на глас, наблюдателите споделят всички останали права в участието в работата на съветите.

Мотиви:

Структурите на гражданското общество (социални партньори и неправителствени организации) и в момента участват в работата на консултативни съвети като техни редовни членове, като асоциирани членове или биват привлечани за участие в отделни заседания по конкретна тематика. Няма обаче единна правна рамка, регламентираща тяхното участие в механизмите за междуведомствена координация. Към момента могат да бъдат обособени два основни модела, по които се регламентира членството на СГО в консултативни съвети:

- Участието на конкретни СГО е заложено в акта за създаване на консултативния съвет и/или в правилника за организацията и дейността му – чрез посочване на конкретни организации (най-често синдикати, работодателски организации и Националното сдружение на общините в Република България) или чрез посочване на определена категория СГО (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.).
- Участието на структури на гражданското общество е свързано с кандидатстване от тяхна страна за представителство в съответния съвет.

В същото време консултативните съвети с най-голям брой членове са именно съвети, които включват в състава си множество неправителствени организации. В много отношения тези съвети наподобяват по-скоро обществени съвети, отколкото съвети за координация и консултации, които биха могли в оперативен порядък да формулират и вземат решения, свързани с формирането на политика. Често включените организации имат разнородна експертиза и реално имат различен принос в консултативния процес.

Предлаганото разграничение на постоянни и асоциирани членове в съответствие с определени критерии предоставя възможност за подобряване на организацията на работа на съветите, без да се съкращава обхвата на консултираните интереси. Така например, прилагането на подобен регламент, би позволило 78-членния състав на Съвета за сътрудничество по етническите и демографските въпроси да бъде разделен на постоянен състав, включващ представители на ведомства и част от неправителствените организации, избрани по ясни и конкретни критерии, и разширен състав.

Включването на СГО като членове и тяхното право на глас при взимане на решения засилва обществената легитимност на съветите. Създаването на статута „наблюдател” позволява разширяване на достъпа на СГО до процеса на координиране на политика без да се затруднява оперативната работа на консултативните звена.

Приложимост: Консултативни съвети, които включват структури на гражданското общество (според таблицата с критериите).

Предложение 2: *Когато* структурите на гражданското общество се включват в състава на консултативни съвети като членове с право на глас, техният брой да е равен на броя на представителите на администрацията.

Мотиви: Решенията на консултативните съвети, чиито състав са включени СГО с право на глас, би следвало да отразяват баланс между интересите на правителството и гражданското общество. Това би наложило търсене на консенсус при взимането на решения.

Приложимост: Консултативни съвети, които включват структури на гражданското общество като членове (според таблицата с критериите).

Предложение 3: Да се въведе като практика процедура за избор на СГО, участващи в работата на съветите като членове и наблюдатели, базирана на споразумение между СГО.

Процедурата включва следните основни стъпки:

1. Всеки съвет определя типовете НПО (според критериите в таблицата по-горе), които могат да се включат в работата му.
2. Съветът публично (включително и чрез портала за консултативните съвети) отправя покана за изразяване на интерес за участие към целевите групи НПО; изразяването на интерес трябва да е ограничено със срок (например 1 месец)
3. Съветът може да постави ограничение (допълнителни критерии) за участие (виж следващото предложение)
4. Неправителствените организации от формирания списък излъчват чрез споразумение представители като членове и наблюдатели, съобразно предвидените в акта за създаване брой и квоти за отделните типове организации, в определен срок (например 1 месец). Споразумението трябва да е подкрепено от поне половината от участвалите в избора.
5. Ако след изтичане на предвидения срок неправителствените организации, заявили интерес, не могат да изберат свой представители, съветът посочва членове и наблюдатели въз основа на приета от него вътрешна процедура.
6. Съветът създава процедура по избор на представители на НПО, която се основава на следните основни критерии:
 - брой членове, икономическо влияние на членовете – за представителни НПО;
 - години опит, изпълнени проекти, публикации, постоянни експерти – за мозъчни тръстове, институти и организации, защитаващи обществени каузи

Мотиви:

Процедурата постига основните цели на включването на НПО в работата на съветите, като гарантира максимална легитимност на механизма на избор. Същевременно е предвидена възможност за избор на представители на НПО от самата администрация, при липса на консенсус в СГО. Това от своя страна е силна мотивация за активно участие на НПО в процеса на избор на участници.

В същото време процедурата избягва необходимостта от определяне на критерии за представителност (за съответните типове НПО). Както показват неуспешните опити за законово регламентиране в миналото, включително и чрез проекта за закон за браншовите организации, в обществото и сред експертите няма консенсус по начина на легитимно дефиниране на представителността на неправителствените организации. Предлаганата тук процедура позволява заинтересованите организации самостоятелно да излъчат свои представители в работата на всеки конкретен съвет, като така могат да съобразят избора си с оглед специфичните цели на съвета и разполагаемите ресурси в самата НПО.

С предлагания механизъм се позволява и участието на НПО, които не представляват членове от определен бизнес сектор или социална група, а са активни във формиране на предложения за политика и анализ (мозъчни тръстове и институти). Ползата от включването на такива организации не би могло напълно обективно да се измери чрез формални критерии за класиране. В същото време, опитът от последните години показва, че такива организации са успешни в изграждането на мрежи и коалиции, което предполага, че те биха стигнали до консенсус при излъчване на свои представители.

Позволява се и участието на сдружения, преследващи обща специфична цел и/или защитаващи обществена кауза или позиция. Това са организации, които нямат широко членство (в смисъла на браншова организация или асоциация на хора с общ интерес или слабост), нито са специализирани институти за публична политика. В същото време обаче, те са представители на определен групов интерес (кауза), а в много случаи имат тясна, но дълбока, експертиза по конкретен проблем.

Приложимост: Консултативни съвети, които включват структури на гражданското общество (според таблицата с критериите).

Предложение 4: Критерии за ограничаване на участието на НПО при търсене на представителност на НПО. Критериите не следва да се използват за окончателен избор на представители на НПО в съветите, а единствено като механизъм за стесняване на потенциално широк кръг заинтересовани НПО.

1. По отношение на браншовите организации:

- минимален брой членове

- минимален сбор на приходите от продажби на членовете като % дял от общия за сектора

- минимален сбор на наетите от членовете като % дял от общия за сектора

2. По отношение на сдружения на граждани от специфични уязвими групи:

- минимален брой членове като дял от общия брой лица в уязвимата група

Мотиви: Когато основната цел на включването на СГО в работата на даден съвет е осигуряване на представителност на групов интерес може да се предвидят ограничителни условия за организациите. В същото време, с оглед вече изтъкнатите трудности при постигане на общоприети критерии за представителност, ограниченията би следвало да са относително меки. Основната цел е да бъдат изключени организации, които де факто не са мотивирали членство на целевите групи или такива, които не извършват никаква дейност.

Приложимост: При специално предвидени консултативни съвети, съобразно акта за създаване.

Предложение 5: Членовете на консултативни съвети, представляващи структури на гражданското общество, избрани чрез конкурсна процедура, би следвало да имат определен мандат. Предлагаме този мандат да е 2 години.

Мотиви:

Наличието на мандат ще позволи периодично обновяване на състава на съвета чрез замяна на организациите, които не допринасят за неговата работа и/или чрез обновяване на кръга на въвличените в консултативния процес организации при наличието на широк обхват на СГО, потенциално релевантни за участие в този процес.

Приложимост: Консултативни съвети, които включват структури на гражданското общество (според таблицата с критериите).

Предложение 6: Право на участие в отделни заседания на консултативните съвети да имат и други СГО като гости, ако са поканени от председателя на съвета или ако предварително са заявили интерес и са депозирали становище по конкретна точка от дневния ред. В тази връзка следва:

1. Консултативните съвети да приемат правила, според които НПО и други заинтересовани лица могат да депозират становища по точките от дневния ред.
2. Председателят да разглежда постъпилите становища и да взема решение кои от тях да бъдат представени на съответното заседание на съвета. Председателят да мотивира решението си за невключването на определени становища
3. Да се разработи процедура, по която организациите, участващи в заседания на консултативните съвети като гости, могат да вземат думата и да изразяват становища по обсъжданите въпроси.

Мотиви:

Повечето съвети имат нормативно регламентирана възможност да привличат в работата си и структури на гражданското общество, които не са включени в състава като членове. В актовете за създаване на консултативните съвети и в правилниците за дейността това участие обикновено се урежда с общ текст, според който в зависимост от въпросите, включени в дневния ред, в заседанията на съвета могат да участват и представители на неправителствени и други организации. Обикновено поканата се отправя по инициатива на председателя и/или с решения на съвета, без да са ясни конкретните критерии, по които председателят определя кръга на организациите, които да бъдат канени за участие. В същото време не е ясна и процедурата, по която се осъществява де факто тяхното участие – като например достъп до предварителна информация и до материалите по включените точки от дневния ред, възможност да предоставят писмени и устни становища, ред за вземане на думата по обсъжданите проблеми и т.н. Няма ясно регламентиран механизъм за достъп до заседания на и изразяване на становища от отделни организации по тяхна инициатива. Липсват регламентирани механизми за отчитане на становищата на СГО, участващи в работата на съветите.

Като цяло се налага впечатлението (подкрепено и от резултатите от полевого проучване), че структурите на гражданското общество се разглеждат по-скоро като източници на консултантска подкрепа по определени въпроси и/или като източници на конкретна информация, отколкото като проактивен участник в процеса на формиране на политики.

Приложимост: Всички консултативни съвети, с изключение на тези, които поради спецификата на дейността си изключват възможност за достъп на външни лица до заседанията

Предложение 7: В рамките на портала за консултативните съвети да се обособи база данни за партньорски неправителствени организации. Организацияте, които желаят да бъдат включени в базата данни подават заявление за вписване, в което посочват:

- наименование на организацията
- мисия и сфера на основна дейност
- наличие на специфичен опит и експертиза
- участие във форуми за консултации и сътрудничество
- консултативни съвети, към чиято работа проявяват интерес

Мотиви:

Поддържането на подобна база данни ще постигне следните цели:

- идентифициране на неправителствените организации, които са активни в процеса на формиране на политики в различни сфери и които имат интерес към участие в консултативния процес
- по-лесно идентифициране на конкретни организации, които да бъдат канени за участие в заседания на съветите
- подобряване на достъпа до информация за съветите на всички заинтересовани страни

III. Предложения за подобряване на организацията на работа на консултативните съвети

Предложение 1: Да се въведе изискване в началото на всяка година всеки съвет да идентифицира общи и специфични приоритети на работа и да приема годишна програма.

Мотиви:

Формулирането на приоритети на работа и приемането на работна програма ще спомогне за значително по-доброто фокусиране на дейността на съветите и за подобряване на ефективността на работата им.

В момента едва 9% от идентифицираните консултативни съвети имат публично достъпна работна програма. На практика съветите не поставят конкретни текущи цели и следователно от тях не се очакват текущи резултати, понякога дори и конкретна дейност при изпълнението на основната цел, за която са създадени. Полевото изследване показва, че значителен брой съвети понякога или винаги определят приоритетите си „текущо, като реакция на възникнала необходимост”. Част от тези съвети използват само този подход при подреждането на задачите по важност. Едва 6 от 27 включили се в проучването съвети посочват наличието на програма като начин за фиксиране на приоритети за дейността. Липсата на работна програма за годината пряко води до липса на конкретни и ясни задачи за всяко заседание. В резултат често обсъжданията са твърде общи и не водят до изпълнение на целите на съвета. В същото време липсата на работна програма не позволява проследяване на ефективността на съвета, т.е. доколко дейността е насочена към постигането на основните цели.

В крайна сметка се достига до ситуации, в които поради липсата на конкретна визия за приоритетите на работа и планиране на работата, значителен брой консултативни съвети провеждат по-малко от нормативно предвидените заседания, или изобщо не се събират в рамките на една или повече години, без формално да се закриват. Констатирахме и случаи, при които заседанията, проведени от определени съвети в рамките на последната година, изобщо не са свързани с функциите и целите на съвета, нито са породени от необходимостта за решаване на конкретен проблем, а са имали по-скоро характер на презентации (семинари).

Предлаганото задължително приемане на работна програма ще допринесе за по-доброто определяне на приоритетите и планирането на работата на консултативните съвети, т.е. за по-доброто определяне на ясни и конкретни задачи за отделните редовни заседания.

Едновременно с това, наличието на работна програма ще позволи проследяване на ефективността на работа на съветите (т.е. ще позволи проследяване на това доколко резултатите от дейността през годината водят до постигане на първоначално заложените цели).

Приложимост: Всички консултативни съвети

Предложение 2: Да се въведе изискване два пъти годишно съветите да изготвят предварителен график за провеждане на редовните заседания за следващия 6-месечен период .

Мотиви:

В момента при много съвети се констатира слаба организационна подготовка на заседанията - липсва на предварителна подготовка, поканите за участие се разпращат в последния момент, което от своя страна не позволява на членовете навременно да планират участието си и да го съчетаят с други ангажименти, не се предоставя достатъчно време за подготовка на позиции и становища по включените в дневния ред въпроси и т.н.

Наличието на подобен предварителен график ще позволи по-добро планиране на участията, по-добро организиране и навременно разпространение на материали за заседанията.

Приложимост: Всички консултативни съвети, с изключение на тези, които заседават с честота всеки месец или няколко пъти в месеца.

Предложение 3: Дневният ред на редовните заседания да се публикува в портала за консултативните съвети не по-късно от две седмици преди провеждането на заседанието. Дневният ред на извънредните заседания да се публикува в портала за консултативните съвети не по-късно от една седмица преди провеждане на заседанието.

Мотиви:

Предварителното публикуване на дневния ред ще позволи по-добра предварителна подготовка на становища и позиции по обсъжданите въпроси. Едновременно с това срокът за публикуване трябва да предоставя достатъчно време за формулиране и внасяне на становища от страна на отделни неправителствени организации и други структури на гражданското общество по конкретни въпроси, включени в дневния ред на заседанието.

Приложимост: Всички консултативни съвети, с изключение на тези, които поради спецификата на дейността си изключват възможност за достъп на външни лица до заседанията, както и тези, които заседават с честота всеки месец или няколко пъти в месеца.

Предложение 4: Работата на съветите да се основава на материали, разпространявани не по-късно от две седмици преди провеждане на редовно заседание и не по-късно от една седмица преди провеждането на извънредно заседание. Дневният ред и материалите да се разпространяват официално и по електронен път.

Мотиви:

Подобен регламент ще създаде предпоставки за навременно разпространение на необходимата информация и за по-добра подготовка на участниците. В момента съветите с голям брой членове налагат значителен разход за уведомяване на участниците за предстоящи заседания. В много случаи материалите се получават няколко дни преди планираното заседание и това затруднява някои от членовете с натоварена програма да се запознаят с тях и да формират адекватни позиции по обсъжданите въпроси. Полевото изследване сред СГО показва, че недостатъчната или некачествена предварителна информация често се посочва като причина за неефективността на провежданите заседания.

Приложимост: Всички консултативни съвети, с изключение на тези, които заседават с честота всеки месец или няколко пъти в месеца.

Предложение 5: Да се регламентира изискване в рамките на определен срок след провеждането на заседание да се публикува резюме от протокола, което да съдържа:

- дата и място на провеждане на заседанието
- присъствали членове на съвета
- присъствали външни лица
- кратко описание на всеки въпрос, разглеждан от съвета
- взети решения, срок на изпълнение и отговорник за изпълнението на всяко решение
- взети под внимание становища и предложения на СГО

Мотиви:

Практиката за публикуване на подобни резюмета (minutes) се използва много активно от подобни консултативни структури в други страни. Тя позволява относително лесно проследяване и оценка на ефективността на тяхната работа.

Практиките на работа на консултативните съвети в България в момента са изключително непрозрачни. За повечето няма никакъв достоверен публичен източник на информация, отнасяща се до конкретните решения, които се вземат. В допълнение, няма механизъм, който да позволява да се проследи дали становищата и предложенията на СГО (не само като членове, но и като поканени за участие в конкретни заседания) се отчитат при вземането на конкретни решения от страна на съответните съвети.

С предложението се цели регламентирането на стандартизиран формат и регулярност на разпространението на информация за проведените заседания, обсъжданите въпроси, отчетените становища и взетите решения. Осигуряването на публичен достъп до подобна стандартизирана информация ще повиши значително прозрачността на работа на съвета за всички заинтересовани от неговата работа страни (а не само за участниците, които имат достъп до протокола, както е в момента). Освен това подобен формат ще предотврати „загубата на история”, каквато в момента се констатира при някои съвети при смяна на техния състав и/или техния секретар.

В същото време участниците от неправителствения сектор участват в работата на съветите на доброволен принцип в изпълнение на своята мисия. Осигуряването на подобна по-широка публичност би могло да допринесе за повишаване на тяхната мотивация за участие, доколкото се позволява проследяване на приноса им за решаване

на конкретни проблеми или за подобряване на перспективите за дадена общност, или сектор на икономиката.

Приложимост: Всички консултативни съвети, с изключение на тези, информацията за дейността на които не е обществена информация по смисъла на действащото законодателство.

Предложение 6: Регламентиране на реда за провеждане на заседанията, в т.ч.:

- ред за изказване
- ограничение във времето на всяко изказване
- правила за “въпроси и отговори (реплики)”
- представяне на предложения в стандартизиран вид – цел, метод, мотиви

Мотиви:

Подобен регламент ще създаде предпоставки за повишаване на ефективността на комуникацията в рамките на съвета, ще подобри културата на групово обсъждане и качеството на дискусиите.

Приложимост: Всички консултативни съвети

Предложение 7: Определяне на “модератор” на заседанията. Модераторът подпомага председателя на съвета при насочване на дискусиите, определя реда на изказванията, следи за спазване на времето за изказване и др. под. Такъв модератор би следвало да е определено от председателя лице, което не е член на съвета. Когато функциите на Секретариат се изпълняват от определена дирекция в рамките на водещото министерство или ведомство, то би било подходящо за модератор да се определя служител от съответната дирекция (секретариат).

Мотиви: Наличието на модератор би подобрила организацията на работа и реда на провеждане на заседанията.

Приложимост: Всички консултативни съвети

Предложение 8: Да се регламентира процедура за контрол върху изпълнението на решенията на съвета. Подобна процедура би могла да включва:

- изискване за определяне на отговорник и срок за изпълнение на всяко решение на съвета;
- изискване всеки отговорник за изпълнение на решение на съвета да отчита пред председателя на съвета за реализирания напредък по изпълнението;
- в дневния ред на всяко редовно заседание да се включва кратък отчет за изпълнението на приетите решения на предходни заседания;
- в годишния доклад за дейността се включва задължително отчет на изпълнението на решенията с обяснение на причините за неизпълнение или неспазване на срокове.

Мотиви:

При повечето консултативни съвети няма предвидена специална процедура за контрол относно изпълнението на взетите решения. Липсва ясно определение, в правилника или в нормативния документ, създаващ съответния съвет, за това какво се случва с решенията, които се взимат на съвещанията на съвета. В повечето случаи е записано, че председателя на консултативния съвет „предлага решенията за обсъждане” на някаква по-висша инстанция. Няма обаче предвидени механизми за контрол на председателя от участниците в един консултативен съвет – нито по отношение на сроковете за придвижване на решенията, нито за конкретните резултати от внасянето им в съответната по-висша инстанция. Резултатите от полевото проучване сред СГО, участващи в работата на консултативни съвети показват, че според мнозинството от участниците не са налице възможности за контрол дали решенията, взети от консултативните съвети се изпълняват във вида, в който са приети, което в крайна сметка се оказва демотивиращо по отношение на тяхното участие.

Приложимост: Всички консултативни съвети

IV. Предложения за закриване на съвети, изчерпали функциите си и за сливане на съвети, които имат сходни функции

Принципни препоръки

Предложение 1: Да се възприеме принцип за допустимост на създаване на съвети, според който е необходимо да са налице едновременно следните функции:

- формиране на политика и разработване на стратегически документи;
- анализ и предложения за нормативни актове в областта на политиката;

Съветите, които не могат да изпълняват едновременно тези функции да бъдат преобразувани или закрити.

Мотиви:

Изследването показва, че значителна част от дейността на повечето съвети е насочена към обсъждане и даване на становища по проекти за нормативни актове и консултиране с представители на гражданското общество. В много случаи тези функции дублират извършваните независимо от съществуването на съветите в съответните администрации дейности по съгласуване на регулаторни промени и комуникация със засегнатите страни.

Някои съвети изпълняват почти единствено роля на консултативен механизъм с гражданското общество. Това е видно както от състава им (характерни са с голям брой членове, включително значителен брой представители на неправителствените организации), така и от резултатите от работата им.

Приложимост: Всички консултативни съвети с изключение на тези, които единствено изпълняват роля на съвместно (координирано) взимане на решение на повече от един административни органа

Предложение 2: При частично дублиране на функции действащите съвети да се сливат. При необходимост е възможно формиране на работни групи към новосъздавания съвет, която да се занимава с по-тясна област на политика.

Мотиви:

Съществуват съвети, които трябва да координират политика в област, която е част от областта на действие на друг съвет. Някои съвети извършват дейност в сходна сфера, но при по-ниско ниво на представителност, на друг съществуващ съвет.

В някои области при смяна на правителствата се създават нови съвети, които в голяма степен покриват целите и функциите на създадени от предходно правителство съвети, без да закриват или преобразуват действащите.

Приложимост: Всички консултативни съвети

Предложение 3: Съветите, които изпълняват основно надзорна, планираща или отчетна функции по отношение на финансиращи механизми да бъдат преобразувани като органи на управление на съответните институции. Възможно е запазване на междуведомствения състав при преобразуването.

Мотиви:

Създадени са междуведомствени съвети, които почти изцяло изпълняват функции по надзор, финансово планиране и бюджетиране. Съществуването им е наложено от спецификата на действащи механизми за управление на публични фондове и разпределяне на субсидии. С оглед икономичност, прозрачност и ефективност обаче е по-рационално тази функция да се изпълнява от управителни органи на съответните организации или фондове.

Приложимост: Всички консултативни съвети, изпълняващи описаната роля

Предложение 4: Да се закрийт (и да не се създават нови) съвети с единствена функция – обществена консултация.

Мотиви:

Някои съвети изпълняват почти единствено роля на консултативен механизъм с гражданското общество. Това е видно както от състава им (характерни са с голям брой членове, включително значителен брой представители на неправителствените организации), така и от резултатите от работата им.

Всеки орган на администрацията обаче е длъжен да провежда прозрачна политика, включително чрез въвеждане и прилагане на подходящи форми за обществени консултации. Още повече, предвижданите реформи в правилата за изготвяне на нормативни актове залагат стандартизирана процедура по предварителна оценка на въздействието, включваща комуникация на предлаганите промени в политиката към гражданското общество.

Приложимост: Всички консултативни съвети, изпълняващи описаната роля

Предложение 5: Да се закрият съвети, които единствено дават становища по предлагани нормативни актове, без да са активни чрез изготвяне на собствени предложения.

Мотиви:

Изследването показва, че значителна част от дейността на повечето съвети е насочена към обсъждане и даване на становища по проекти за нормативни актове и консултиране с представители на гражданското общество. В много случаи тези функции дублират извършваните независимо от съществуването на съветите в съответните администрации дейности по съгласуване на регулаторни промени и комуникация със засегнатите страни.

Съществуващите механизми за съгласуване на решения в рамките на изпълнителната власт дават достатъчно възможност на отделните ведомства да изразяват мнение по проекти на нормативни актове, без да е необходимо да се създават специални механизми като консултативни съвети.

Приложимост: Всички консултативни съвети, изпълняващи описаната роля

Предложение 6: Функциите по събиране на данни и изготвяне на анализи и отчети да се прехвърлят към специализираната администрация на водещото (или няколко) ведомство. Желателно е да се осигури публичност на резултатите от тази дейност чрез активно предоставяне на достъп до докладите и анализите.

Мотиви:

Това е типична функция на специализираната администрация във водещото ведомство.

Приложимост: Всички консултативни съвети, изпълняващи описаната роля

Предложение 7: Закриване на съвети, изчерпали актуалността на функциите си или неосъществявали редовна дейност.

Мотиви:

Някои съвети значително променят мисията си с течение на времето и се отдалечават от първоначалната цел на съществуването си. Налице е разминаване между действително осъществяваните функции и заложените в нормативната уредба. В повечето случаи се наблюдава постепенно отпадане на функциите по формиране на политики и стратегическо планиране.

Съществуват съвети, чиято мисия е в голяма степен свързана с конкретно събитие или изработване на определен стратегически документ. При изчерпване на необходимостта от съществуването им обаче те не са закрити и продължават формално да действат, като в повечето случаи не заседават и не произвеждат продукт. Изследването на дейността показва разкри поне 12 съвета, които не са провеждали заседания през последната година.

Приложимост: Всички консултативни съвети

Приложение на препоръките към действащи консултативни съвети

1. Преобразуване на съвети

Междуведомствен съвет по експортно застраховане

Мотиви:

- Функциите на съвета са нетипични за механизъм на междуведомствена координация по формиране на политика. Съветът изпълнява роля, характерна за надзорен съвет на търговско дружество с държавно участие в капитала. Възможно е закриване на междуведомствения съвет и възлагане на тези функции на органите на управление на БАЕЗ ЕАД, при запазване на представителството на различните ведомства. За целта е необходима промяна в Закона за експортното застраховане.

Съвет за социално подпомагане

Мотиви:

- Съветът има две основни функции – да надзирава и контролира дейността на фонд „Социално подпомагане” и да улеснява консултациите и координацията по повод изготвяне и обсъждане на проекти за нормативни актове, стратегии и програми. По отношение на втората функция, тя би могла успешно да се осъществява от Агенцията за социално подпомагане, чрез създаване на ведомствен форум за консултации с представители на гражданското общество. Междуведомственият надзор с участие на неправителствени организации над дейността на фонд „Социално подпомагане” може да се осъществи чрез въвеждането на двустепенна форма на управление във фонда.

2. Сливане на съвети

Национален съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси и

Съвет по интеграция на ромите в българското общество (закриване на Съвета по интеграция на ромите в българското общество)

Мотиви:

- Съставът на Съвета по интеграция на ромите в българското общество е изключително от представители на неправителствените организации; като такъв той не извършва междуведомствена координация. Съветът е конституиран като механизъм за консултация на министъра на труда и социалната политика с гражданското общество. Тази функция може да се осъществява чрез създаване на общи канали за обществена консултация, както и във формата на Националния съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси
- Интеграцията на ромите е една от съставните части на държавната политика по етническите и демографските въпроси. Функциите на съвета по интеграция на ромите в българското общество са по естеството си специален случаи на функциите на Националния съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси.

Съвет за икономическа политика, Съвет за икономически растеж и Консултативен съвет за насърчаване на малките и средните предприятия с обособяване на работни групи

Мотиви:

- Съветът за икономическа политика е създаден с „координиращи и информационно-аналитични функции по въпросите на икономическата политика”, докато Съветът за икономически растеж „изготвя препоръки и консултира министър-председателя по проблемите на общото икономическо развитие на страната”. По същество и двата съвета са насочени към координация на мерки в областта на икономическата политика. Председателят и на двата съвета е министърът на икономиката и енергетиката.

- Съществената разлика е, че в Съвета за икономически растеж са включени представители на основни бизнес асоциации в България. Негова отличителна функция е да „организира, анализира и контролира взаимодействието и сътрудничеството между органите на изпълнителната власт и представителите на бизнеса”. Няма пречка при сливане на двата съвета да се предвиди участие на представители на бизнеса в заседания, фокусирани върху изготвяне на стратегии и мерки от областта на икономическата политика, регулациите и данъчното облагане.
- Към момента на създаването си Консултативният съвет за насърчване на малките и средните предприятия Консултативния съвет за МСП има функции, свързани с първоначалния статут на агенцията като държавна агенция. Съветът се е занимавал с разработването на политики, основни насоки за стратегия за развитието на МСП и съвсем конкретни задачи, като определяне на теми които да се включват в доклада на агенцията за състоянието на МСП. В рамките на съвета се е обсъждало съдържанието на работната програма, основаваща се на стратегията за развитие на МСП. Решенията на съвета са поставяни директно на министерски съвет чрез председателя на агенцията. След преобразуването на агенцията в изпълнителна, разработването на политики за МСП се вменява на Министерството на икономиката и енергетиката. Тогава се създава и Съветът за икономическо развитие. Двата съвета имат почти идентични функции насочени към повишаване на конкурентоспособността на икономиката, като само се различават по спецификата на мерките за МСП. С течение на времето се забелязва и промяна във функциите на съвета. За разлика от първоначалния си вариант, в който той работи по политики стратегии и предложения за промяна на законодателството, в сегашната си форма той по-скоро функционира, като форум за обсъждане на конкретни проблеми на сектора.
- Възможно е създаване на работни групи в рамките на новия (след сливането) съвет, които да има специална функция разработване на стратегии, насочени към ускоряване растежа, както и обсъждане на политики, насочени към малките и средните предприятия. От своя страна

ИАНМСП трябва да създаде собствен механизъм за обществени консултации, които да подпомагат конкретните действия на агенцията.

Съвет за координация и обмен на информация между органите, осъществяващи контрол на пазара на стоки и Национален съвет за защита на потребителите

Мотиви:

- Националният съвет за защита на потребителите заседава за последен път през 2006 г. По мнение на представители на гражданското общество, включени в съвета, той не изпълнява първоначално заложените си функции. По отношение на формирането на държавната политика по защита на потребителите, съветът има сходни функции с тези на Комисията за защита на потребителите. Няма ограничение Комисията да използва собствен консултативен механизъм за въвличане на неправителствени организации при изготвянето на предложения за промяна в политиката.
- От гледна точка на междуведомствената координация, Съветът за координация и обмен на информация между органите, осъществяващи контрол на пазара на стоки е значително по-добре конституиран. Би следвало обаче неговият състав да бъде разширен с включване на представители на гражданското общество, които да бъдат включени в частта от дейността на съвета, насочена към промени в нормативната уредба или решаване на проблеми с несъвършенствата на регулаторната рамка.

3. Закриване на съвети

Национален съвет по равнопоставеността на жените и мъжете

Мотиви:

- Функциите на съвета се припокриват с тези на Комисията по защита от дискриминация и дирекция „Демографска политика и равни възможности” в МТСП. Комисията има специално задължение според устройствения си правилник да „взаимодейства с други държавни органи и

институции, органите на местното самоуправление, както и с неправителствени организации чрез становища или участие в разработването на проекти за нормативни актове, обмен на информация и други форми на сътрудничество”, както и да „дава становища по проекти на нормативни актове, засягащи равното третиране”. Дирекция „Демографска политика и равни възможности” извършва анализ, мониторинг и подпомагане на равното третиране на жените и мъжете.

- По отношение на консултирането на политиките с представители на гражданското общество, това може да се осъществява самостоятелно както от Комисията, така и от специализираната администрация на МТСП, каквито функции са заложи в правилниците за дейността и на двете институции.
- Съставът на съвета включва представители на почти всички органи на изпълнителната власт (вкл. всички министерства). Такъв формат, въвлечащ на практика цялата централна администрация, не предполага активна работа по изготвяне на проекти за политики и нормативни актове. От друга страна, ако целта е размяна на становища по предложения, изготвени от експерти в Комисията по защита от дискриминация или от специализираната администрация в МТСП, няма пречка това да става по общия ред за съгласуване в рамките на изпълнителната власт.

Съвет по държавен вътрешен финансов контрол

Мотиви:

- Реформата от 2006 година по разделянето на двете функции на тогава съществуващата Агенция за държавен вътрешен финансов контрол на 1) вътрешен одит и 2) финансовата инспекция на практика поставя под въпрос съществуването на съвета. Съветът е изпълнил функциите си по реализирането на реформата чрез действията си по стратегическо планиране в периода 2002 – 2005 г.

- Към момента на изследването Министерството на финансите не представи информация за дейността на съвета през последната година. Няма публично достъпни материали, показващи, че съветът функционира.

Съвет по европейска комуникация

Мотиви:

- Функциите на съвета са планиране на Комуникационната стратегия за подготовка на членството на Република България в Европейския съюз и контрол и оценка на изпълнението на Комуникационната стратегия за подготовка на членството на Република България в Европейския съюз. С приемането на страната ни в ЕС те не могат да съществуват в този вид. Създаването на Съвета по европейски въпроси дава възможност за консултиране на комуникационни политики в нов формат.

Национален съвет по данъчна политика

Мотиви:

- По данни на Министерството на финансите съветът не е заседавал от 2006 г. Доколкото той е основно механизъм за обществена консултация на министъра по отношение на данъчната политика, няма ограничение такава консултация да се осъществява без нарочно създаден орган.

Консултативен съвет за чуждестранни инвестиции и финансиране

Мотиви:

- Съветът не е провеждал заседания от 2001 г. Основната част от функциите му са поети от Съвета за икономически растеж след 2002 г.

Национален съвет по читалищно дело

Мотиви:

- Съставът на съвета, както и наличната публична информация за последните проведени от него заседания показват, че той функционира

изключително като механизъм за обществена консултацията на Министерството на културата и представители на читалища и културни и творчески организации. Съветът не изпълнява функция по междуведомствена координация, и е възможно да бъде заместен от регулярни форми на публични консултации, инициирани от министерството.

V. Предложения за подобряване на прозрачността и отчетността на работата на консултативните съвети

Предложение 1: Да се създаде интернет портал за консултативните съвети, който да предоставя поне следната информация:

- наименование на съвета
- състав и функции
- акт, с който е създаден
- стратегически цели
- правилник за вътрешната организация на дейността
- работна програма за текущата година
- годишен доклад
- годишен отчет
- заседания и дневен ред на заседанията
- резюме от протоколите от проведените заседания
- отчет на работната програма съгласно разработени индикатори и отчет за дейността
- обсъдени и приети предложения, направени от НПО-та

Мотиви:

Прозрачността на консултативните съвети в България е много ниска. Само 14% от идентифицираните съвети могат да се определят като прозрачни. Основен недостатък е липсата на интернет достъп до информацията, което затруднява наблюдението им. Около 1/3 от съветите имат интернет страница, но в много от случаите тя не предоставя

нужната информация и не позволява оценка на ефективността на работата на съответното звено.

Основен проблем при прозрачността на работата на консултативните съвети е затруднения достъп до основни документи, свързани с дейността им. При някои съвети е възможен достъпът на място и на хартиен носител, но в съвременния свят електронният достъп до информацията е по-удобният и бърз начин за преглеждане на наличните данни. Това налага създаването на интернет достъп до основните документи и работата на съветите.

Приложимост: Всички консултативни съвети, с изключение на тези, информацията за дейността на които не е обществена информация по смисъла на действащото законодателство.

Предложение 2: Във всеки правилник за устройството и дейността на консултативен съвет да се посочи изрично, че той трябва да е публично достъпен и в интернет.

Правилникът за дейността следва да се публикува не по-късно от 30 работни дни след неговото приемане, а приетите изменения по него да се актуализират в срок от 14 работни дни.

Мотиви:

За една група консултативни съвети правилникът за дейността е публично достъпен. За друга - правилникът не е отделен обособен документ, а основната уредба на дейността се определят от акта, с който се създава съответния съвет. За около 20% от съветите няма публично достъпен документ за структурата и организацията на дейността. Липсата на достъп до обособен правилник за дейността на практика не позволява идентифицирането на правилата и процедурите на работа на звената и пречи на конкретизирането на нуждата от даденото звено.

Приложимост: Всички консултативни съвети

Предложение 3: В правилника за устройството и дейността на консултативните звена да се регламентира задължението за публикуване на годишната работна програма на съвета. Работната програма следва да се публикува в интернет преди началото на годината, за която се отнася.

Мотиви:

Същите като посочените в предложението за регламентиране на задължение за изготвяне на годишна програма.

Приложимост: Всички консултативни съвети, с изключение на съветите, публичността на дейността на които е ограничена от действащото законодателство.

Предложение 4: Да се въведе изискване за изготвяне и публикуване на годишни доклади за дейността на всеки съвет в срок от 3 месеца след приключването на календарната година, за която се отнася. Основното съдържание на годишния доклад да е тясно обвързано с основните цели, посочени в правилника и/или с текущите цели от работната програма. Да отразява както детайлите по изпълнението, така и конкретните резултати от дейността на съвета. Ако по определена цел или дейност, заложена в работната програма или правилника се наложат изменения, те трябва да се обосноват и обяснят в годишния доклад. В доклада да се описват решенията от проведените заседания и дали (ако не, защо) и как те се изпълняват.

Мотиви:

В момента годишните доклади за дейността на повечето консултативни съвети са недостъпни (по-малко от 15% от консултативните съвети публикуват годишен доклад за дейността си). Това ограничава информацията за текущата дейност на съветите и преценката дали тази дейност отговаря на целите, за които е създаден съветът. Липсата на годишен доклад не позволява реална оценка и измерване на ефективността на дейността на консултативните съвети.

Приложимост: Всички консултативни съвети

Предложение 5: Да се регламентира изискване съветите да изготвят и публикуват финансов отчет за изпълнение на програмния бюджет за дейността си.

Мотиви:

Изготвянето и публикуването на финансови отчети е предпоставка за следване на принципите за ефикасност и икономичност при работата на всички структури. Наличието на подобна отчетност би подобрило възможността за контрол върху ефикасността на работата на съвета от страна на органа, който го е създал. В допълнение, наличието на публични финансови отчети би позволило осъществяването на контрол от страна на по-широк кръг от заинтересовани лица.

Приложимост: Всички консултативни съвети

Предложение 6: Да се регламентира задължението консултативните съвети да поддържат архив и да осигурят неговата публичност при условията и по реда на Закона за достъп до обществената информация.

Мотиви: Към момента няма ясно и единно третиране на достъпността до архивите и материалите, създадени в процеса на дейност на консултативните съвети. Законът дава относително ясни предписания в кои случаи информацията трябва да се разглежда като обществена, и съответно – да бъде предоставян достъп до нея.

Приложимост: Всички консултативни съвети

Предложение 7: Ежегодно Министерството на държавната администрация и административната реформа да прави анализ на дейността на консултативните съвети и оценка на тяхната ефективност, които да се включват в Доклада за състоянието на

администрацията. На базата на този периодичен преглед и анализ на дейността да се изготвят мотивирани предложения за закриване на съвети с неактуални/изчерпани функции или неосъществяващи редовна дейност.

Мотиви:

Периодичният преглед на дейността на консултативните съвети ще допринесе за идентифициране на слабостите и проблемите в текущата работа на консултативните съвети, и ще подпомогне предприемането на навременни конкретни действия за подобряване на работа на консултативните съвети, включително в посока закриване на съвети, които не изпълняват целите, за които са създадени, или чиито функции са изгубили своята актуалност. Министерството на държавната администрация и административната реформа (МДААР) разполага с ресурс да осъществява подобен периодичен преглед – на базата на данните от поддържаната от него Информационна система за попълване на отчетните доклади за състоянието на администрацията (ИСПОДСА). Освен това осъществяването на такъв анализ е в рамките на правомощията на Дирекция „Организационно развитие на административните структури” на МДААР, сред които са осъществяването на анализ на организационното състояние на администрациите в системата на изпълнителната власт, изготвянето на предложения до органите на държавно управление за оптимизиране на работата на администрациите, както и изследване на функциите на административните структури с цел избягването на дублиращи се структури.

Приложимост: Всички консултативни съвети

VI. Предложение за конкретни механизми за финансиране на съветите

Предложение 1: Със Закона за администрацията да се въведе регламент, предвиждащ членството на политически лица в консултативните съвети да не се заплаща (по подобие на разпоредбите на чл.19, ал.7 от Закона за администрацията, според които участието на политически лица в органите на управление или контрол на търговските дружества с държавно или общинско участие или на юридически лица, създадени със закон, не се заплаща).

Мотиви:

Изразяването на позиция и вземането на решения относно области на политика в сферата на съответното ведомство трябва да се приема като част от рутинните задължения на членовете на политическите кабинети.

Когато членовете на съветите са политически фигури (министри или заместник-министри), те са подпомагани от администрациите в собствените им ведомства по отношение на изготвяне на анализи, предложения и становища. За тях участието в съвет не създава допълнителен трудов ангажимент – те изразяват позицията на органа, който представляват.

Приложимост: Всички консултативни съвети

Предложение 2: Участието на държавни служители в работата на съветите може да се стимулира, когато те извършват дейност, извън обичайните си задължения. Такива най-общо могат да бъдат:

- изработване на стратегически документи;
- изработване на анализи в сфера извън компетенциите на основния работодател;
- изготвяне на отчети, събиране на данни и др. под.

Не трябва да се разглеждат като допълнителни усилията, свързани с представяна на становища на ведомството или изготвянето на проекти на нормативни актове от компетенцията на органа – работодател на служителя. Когато длъжностната характеристика на служителя (лично или като ръководител на отдел или дирекция) в значителна степен съответства на функциите на съвета, в който членува, не би следвало да се предвижда допълнително възнаграждение.

Мотиви:

Когато в съвета участват служители (експерти) от администрациите, те полагат допълнителни усилия за да могат да реализират целите на членството си, излизаци извън рамките на длъжностните си характеристики.

Съществуват и други практики на допълнително стимулиране на държавни служители, например при участие в процеса на формиране на позиции на България в рамките на членството ни в ЕС.

Същевременно, длъжностните характеристики във всяко ведомство трябва да се дефинират подробно и ясно, така че да не се допуска двойно заплащане на един и същи труд.

Приложимост: Всички консултативни съвети

Предложение 3: Да се предвиди механизъм за допълнително възнаграждение на служители, обслужващи дейността на съвети, когато това не е основна част от длъжностната им характеристика. Допълнителните възнаграждения не би следвало да надхвърлят 1/3 от основните заплати. Ако натовареността с обслужване на дейността на съвет достига 1/3 от общата заетост на служителя, това налага реорганизацията на длъжностните характеристики на екипа на звеното, чрез която работата в секретариата трябва да се обособи като основно задължение и да бъде заплащана чрез основното възнаграждение.

Мотиви:

Изследването сред секретариатите на съветите разкри като втори по значимост проблем липсата на ресурси за обезпечаване на дейността на съветите. С това се обяснява слабата мотивация за работа в обслужването на съветите. Съветите се различават значително по отношение на извършваната дейност и необходимите ресурси. Това е така както по отношение на броя на членовете, така и по отношение на честотата на заседанията. Очевидно е, че необходимите усилия за организация на 1-4 заседания годишно са многократно по-малки от тези за ежеседмични събирания на съвета. Някои съвети – най-вече тези, извършващи дейности типични за изпълнителен орган – изискват значително повече усилия по поддържане на документация, водене на протоколи и последващи

действия по реализиране на решенията. В тези случаи секретариатите са значително по-натоварени.

Прегледът на устройството на администрациите на министерствата показва, че в почти всички случаи задълженията на секретариатите са описани като функции на някоя от дирекциите. Ако длъжностните характеристики и натовареността на служителите са отчели работата по обслужване на съвета, не следва да се предвижда допълнително възнаграждение.

Приложимост: Всички консултативни съвети

Предложение 4. Дейността на съветите да се дефинира като “програма” за целите на програмното бюджетиране на всяко ведомство по предложение на секретариата на всеки съвет.

Мотиви:

Детайлното планиране на дейността и разходите ще позволи както избягване на недостиг на ресурсите в рамките на годината, така и прозрачност и отчетност за резултатите от работата на съвета.

Приложимост: Всички консултативни съвети

Предложение 5. На базата на годишната работна програма, бюджетът да се базира на няколко индикатора – брой членове на съвета, очакван брой заседания, обем на документите, планирана публичност. Като “допълнителни” (променливи) разходи да се третират:

- покани, разпространяване на информация и осигуряване на участниците в заседанията;
- водене на стенограми и записки на заседанията;
- плащане на външни експерти;
- поддържане на интернет страница и редовно публикуване

Тези разходи трябва да се остойността (според количествени индикатори) при подготовката на програмния бюджет.

Мотиви:

Ясно разграничаване на променливите (маржиналните) разходи на секретариата за обслужване на консултативен съвет от останалите (фиксираните) разходи, които обичайно се включват в програма „администрация” на програмния бюджет на съответното ведомство.

Приложимост: Всички консултативни съвети