



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Анализ на нормативната уредба за идентифициране на консултативните съвети по състав и функции и сравнителен анализ на практиките в работата на консултативните съвети

Индъстри Уоч Груп ООД

29.12.2008 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:

Списък на използваните съкращения.....	3
Увод	5
Обхват на изследването	5
Методология	6
Механизми за формиране на консултативни съвети	7
Обхват на консултативните съвети	9
Ниво на представителност.....	11
Правомощия и механизми за определяне на членове.....	15
Критерии за привличане на представители на структурите на гражданското общество.....	16
Прилагане на принципа на равенство между половете.....	21
Анализ на функциите на консултативните съвети	22
Анализ на функциите от гледна точка на адекватност към нормативната база и релевантност към политиките.....	22
Дублиране на функции	31
Дейност на консултативните съвети	44
Определяне на приоритети, механизми за изпълнение и въздействие върху политиките	44
Ред за провеждане на заседания	46
Организация на дейността.....	49
Практически проблеми пред дейността на консултативните съвети.....	52
Практика за отчитане на становищата и предложенията на структурите на гражданското общество	52
Ниво на прозрачност и контрол при работата на съветите.....	55
Индикатори за оценка на прозрачността	56
Резултати от проучването на прозрачността	58
Контрол	63
Изводи	64
Роля на консултативните съвети при изпълнението на ключови политики.....	65
Финансиране на консултативните съвети	76

Списък на използваните съкращения

АЗ	Агенция по заетостта
АСП	Агенция за социално подпомагане
БА	Българска армия
БСК	Българска стопанска камара
БТПП	Българска търговско-промишлена палата
ДАИТС	Държавната агенция за информационни технологии и съобщения
ДАМС	Държавна агенция за младежта и спорта
ДАМТН	Държавна агенция по метрология и технически надзор
ДАНС	Държавна агенция Национална сигурност
ДАЗД	Държавна агенция за закрила на детето
ДАГ	Държавна агенция за горите
ДАТ	Държавна агенция по туризъм
ДКСИ	Държавна комисия по сигурността на информацията
КЗК	Комисия за защита на конкуренцията
КРС	Комисия за регулиране на съобщенията
КРИБ	Конфедерация на работодателите и индустриалците в България
МС	Министерски съвет
МИЕ	Министерство на икономиката и енергетиката
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
МОСВ	Министерство на околната среда и водите
МЗХ	Министерство на земеделието и храните
МДААР	Министерство на държавната администрация и административната реформа
МИС	Министерство на извънредните ситуации
МОН	Министерство на образованието и науката
МВнР	Министерство на външните работи
МВР	Министерство на вътрешните работи
МЗ	Министерство на здравеопазването
МФ	Министерство на финансите
МП	Министерство на правосъдието
МК	Министерство на културата

МО	Министерство на отбраната
МТ	Министерство на транспорта
МРРБ	Министерство на регионалното развитие и благоустройството
НСОРБ	Национално сдружение на общините в Република България
НОИ	Национален осигурителен институт
НЗОК	Национална здравно-осигурителна каса
СГО	Структури на гражданското общество
РАС	Регистър на административните структури

Увод

Настоящият аналитичен доклад е резултат от изпълнение на обществена поръчка с предмет: “Предоставяне на консултантски услуги за изследване на текущото състояние на междуправителствената 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”. Целта му е спомогне за натрупването на задълбочени познания относно действащите в България междуправителствени консултативни съвети, техните функции и практики на работа.

Обхват на изследването

В обхвата на изследването са включени консултативни съвети, които имат характер на звена за междуправителствена 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 вътрешноправителствен характер. Това разграничение е важно, доколкото търсенето на информация чрез контакти с администрацията, включително чрез провеждане на интервюта, показва, че в много министерства не се прави ясна разлика между видовете консултативни звена, описани по-горе.

Тематичните области, върху които е фокусирано изследването, включват:

- Анализ на механизмите за формиране на консултативните съвети – разгледани са нивото на представителност и мандатност, правомощията за определяне на членовете, механизмите за определяне на представители, критериите за привличане на представители на неправителствени организации и други структури на гражданското общество (СГО), прилагането на принципа на равенство между половете и др.;
- Функционален анализ – анализирана е актуалността на функциите на съветите и наличието на дублиращи се функции;
- Анализ на дейността на съветите – изследвани са практиките за определяне на приоритетите в дейността им и механизмите за тяхното изпълнение, за

разработване на работни програми, организацията на дейността, създаването на работни групи, привличането на външни специалисти, практиката за отчитане на становищата и предложенията на представителите на СГО и др.;

- Анализ на нивото на прозрачност и контрол при работата на съветите;
- Анализ на ролята на съветите при изпълнението на ключови политики;
- Анализ на финансирането на съветите.

Методология

Изследването на текущото състояние на междуведомствената координация е осъществено на пет фази:

1. Проучване на източниците на публично-достъпна информация. На базата на информацията, съдържаща се в Регистъра на административните структури, годишните доклади за състоянието на администрацията, изготвени от Министерството на държавната администрация и административна реформа, интернет-страници на отделни министерства, интернет-страници на консултативни съвети и др. е осъществена първоначална идентификация на действащите консултативни съвети.
2. Проучване и анализ на нормативната уредба, регламентираща създаването и функционирането на консултативните съвети (закони, постановления и решения на Министерски съвет, заповеди на отделни министри, устройствени правилници и стратегически документи). На базата на прегледа на нормативната уредба са идентифицирани допълнителни консултативни съвети, които не са вписани в Регистъра на административните структури. Изготвен е анализ на механизмите на формиране на съветите, организацията на тяхната дейност, моделите за финансирането им и др.
3. Полево събиране на информация за действащите консултативни съвети и техните секретариати по реда на Закона за достъп до обществена информация. Изпратени са заявления за достъп до информация до 16 министерства и 7 държавни агенции с искане за предоставяне на справка за консултативните звена по чл. 21, ал.1, чл. 53, ал.1 и чл. 45, ал.1 от *Закона за администрацията*, чиято дейност се обслужва от съответното министерство или агенция.

4. Полево проучване сред секретариатите на съветите, основано на стандартизиран въпросник. Посредством това полево проучване е събрана информация за анализиране на практиките на работа на съветите.
5. Извадково анкетно проучване сред структури на гражданското общество, активно участващи в процесите на формиране на политики. На базата на събраната информация са анализирани практиките за участие на СГО в работата на консултативните съвети.

Механизми за формиране на консултативни съвети

В световната практика консултативните съвети са една от най-популярните форми за междуведомствена координация и за провеждане на структуриран диалог между държавните институции, социалните партньори, бизнеса и неправителствените организации. В България тази форма за координация се използва интензивно – в резултат на настоящото проучване са идентифицирани 59 междуведомствени консултативни съвети, създадени като постоянно действащи звена. Механизмът за тяхното създаване се урежда със Закона за администрацията (ЗА), който предвижда такива звена да се формират от:

- Министерски съвет - съгласно чл. 21, ал. 1 от ЗА *„Министерският съвет създава съвети, както и работни експертни групи във връзка с осъществяване на свои правомощия или в изпълнение на конкретни задачи, произтичащи от нормативни актове или решения на Народното събрание”*. В акта за създаване на съответния съвет се определят неговият председател и състав, редът на осъществяване на дейността, функциите и задачите.
- отделен министър - според чл.45, ал. 1 от ЗА *„при осъществяване на своята дейност министърът може да създава съвети като консултативни звена за решаване на проблеми от специалната му компетентност, както и работни групи за изпълнение на конкретни задачи”*. Съставът на създадените по този ред съвети се определя със заповед на съответния министър. Дейността им се обслужва от административните звена на министерството.
- председателите на държавните агенции - чл. 47, ал. 8 от ЗА предвижда възможността председателят на държавна агенция да създава съвети като

консултативни звена за решаване на проблеми от неговата компетентност. Процесът на създаване на консултативни съвети в този случай обаче включва и съгласуване със съответния заместник министър-председател.

- изпълнителните директори на изпълнителните агенции - за решаване на възникнали проблеми и за изпълнение на конкретни задачи (чл. 54, ал. 8 от ЗА). В този случай Съвети се създават след съгласуване с министъра, към когото е създадена агенцията.

В зависимост от вида на нормативния акт за създаването им, междуведомствените консултативни съвети, попадащи в обсега на настоящото изследване, могат да бъдат обособени в следните категории:

1. Консултативни съвети, създадени със закон. Това е най-често използваната нормативна техника за конституиране на консултативни звена – 28 от идентифицираните съвети (около 47 % от всички) са създадени със законови текстове. Не се открива специфична закономерност между използването на законови разпоредби за създаването на подобни консултативни звена и нивото на тяхната представителност. Със закон са създадени както консултативни съвети към Министерски съвет, така и съвети към отделни министри и председатели на държавни агенции (вж. Приложение 1). Със закон се създават консултативни съвети само с междуведомствен характер и съвети с по-широк обхват на представителство, включващи както представители на министерства и ведомства, така и структури на гражданското общество.
2. Консултативни съвети, създадени с постановления на Министерски съвет. Това е втория най-често използван в практиката механизъм за формиране на подобни звена – така са създадени 17 от идентифицираните съвети (или около 29 % от всички).
3. Консултативни съвети, създадени с решение на Министерски съвет - с решение са създадени 10 от действащите съвети.
4. Консултативни съвети, създадени със заповед на министър или ръководител на агенция. Практиката показва, че за момента министрите почти не се възползват от наличната правна възможност да формират консултативни съвети – само 3 от съветите (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.

Обхват на консултативните съвети

Според характера на включените в състава на консултативните съвети членове, те могат да бъдат разделени на две категории:

- Консултативни съвети само с междуведомствен характер – такива са 24 от идентифицираните съвети. В техния състав са включени само представители на министерства и ведомства;
- Консултативни съвети с по-широк обхват на участие – такива са 35 от идентифицираните съвети. В тях освен представители на министерства и ведомства участват и представители на неправителствени организации, икономически и социални партньори, представители на академичните среди, представители на бизнеса и др.

Таблица 1: Групиране на консултативните съвети според обхвата на участниците в тях

Консултативни съвети с участието само на представители на ведомства	Консултативни съвети с участие и на представители на СГО
Съвет за координация и обмен на информация между органите, осъществяващи контрол на пазара на стоки	Консултативен съвет за чуждестранни инвестиции и финансиране
Междуведомствен съвет за управление на изпълнението на Националния план за действие по околна среда – здраве	Консултативен съвет по въпросите на военноинвалидите и военнопострадалите
Междуведомствен съвет по въпросите на военнопромишления комплекс и мобилизационната готовност на страната	Координационен съвет за информационно общество
Междуведомствен съвет по въпросите на граничния контрол	Национален съвет за интеграция на хората с увреждания

Междуведомствен съвет по експортно застраховане	Национален съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси
Междуведомствен съвет по участието на Република България в НАТО	Национален съвет за тристранно сътрудничество
Национален съвет по медицинска експертиза	Национален съвет по безопасност на храните
Национален съвет по наркотичните вещества	Национален съвет по равнопоставеността на жените и мъжете
Съвет за икономическа политика	Национален съвет по условията на труд
Съвет за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности	Съвет за икономически растеж
Съвет за ограничаване и предотвратяване на тютюнопушенето в Република България	Съвет по децентрализация на държавното управление
Съвет по държавен вътрешен финансов контрол	Съвет по европейска комуникация
Съвет по европейските въпроси	Национален съвет по данъчна политика
Съвет по националния радиочестотен спектър	Национален съвет за защита на потребителите
Съвет по сигурността	Национален съвет по иновации
Съвет за координация и оперативно наблюдение на средствата от Европейския съюз	Консултативен съвет за насърчаване на малките и средните предприятия
Съвет за координация и мониторинг при реализацията на инфраструктурни проекти с национално значение	Национален съвет по метрология
Междуведомствен консултативен съвет по устойчиво развитие	Национален съвет за научни изследвания
Съвет „Международно сътрудничество за развитие“	Национален съвет за насърчаване на заетостта
Съвет за защита на интелектуалната собственост	Съвет по интеграция на ромите в българското общество
Съвет по отбрана	Национален консултативен съвет по професионална квалификация на работната сила
Междуведомствен съвет по чл. 383 от Закона за съдебната власт	Съвет за социално подпомагане
Съвет по международни осиновявания	Национален управляващ съвет за ограничаване и премахване на детския труд

Съвет по гражданството	Национален съвет по биологичното разнообразие
	Висш консултативен съвет по водите
	Консултативно-експертен съвет за лечебни растения
	Национален съвет по читалищно дело
	Национален съвет по туризъм
	Висш съвет по фармация
	Национален съвет по трудова миграция
	Национален съвет за ограничаване на остеопорозата
	Национален съвет по горите
	Национален съвет за закрила на детето
	Национален статистически съвет
	Национален архивен съвет

Ниво на представителност

Нивото на представителност на консултативните съвети е анализирано от гледна точка на позиционирането на техния председател в йерархията на изпълнителната власт, както и от гледна точка на позиционирането на техните членове в йерархията на държавната администрация.

Два от идентифицираните консултативни съвети се председателстват на най-високо ниво - от министър-председателя. Това са Съветът по сигурността и Съветът за координация и мониторинг при реализацията на инфраструктурни проекти с национално значение. Заместник министър-председатели ръководят седем съвета (Междуведомствен съвет по участието на Република България в НАТО, Национален съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси, Национален съвет за тристранно сътрудничество, Национален съвет по медицинска експертиза, Съвет за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности, Съвет за координация и оперативно наблюдение на средствата от Европейския съюз, Съвет „Международно сътрудничество за развитие“). Като цяло това са съвети, чиято дейност :

- е свързана с формирането на политики в по-значими области;
- и/или е обвързана с международни отношения;

- и/или е съсредоточена в сфера, където две или повече министерства имат водеща роля.

Преобладаващата част (близо 60%) от съветите имат за председател министър. Това са основно съвети, които имат определена секторна насоченост и се ръководят от съответния ресорен министър. Функциите на тези съвети предполагат активна роля в процеса на формиране на политики, което от своя страна предполага те да се председателстват от политическа фигура, която изразява политическата воля на правителството и съответно носи политическа отговорност.

Председателство на ниво заместник-министър има при 9 съвета, а на ниво председател на държавна агенция – при 5. В повечето случаи това са съвети, създадени към министър или председател на държавна агенция и/или чиито функции имат по-оперативна насоченост.

Прегледът на моделите на структуриране на консултативните съвети показва, че междуведомствена координация най-често се осъществява на ниво заместник-министри и/или представители на министерства и ведомства. Включването на група от министри в състава на консултативни съвети е относително рядко. Това се обяснява с факта, че координация между министрите по принцип се осъществява в рамките на Министерски съвет, а по същество междуведомствената координация предполага ангажиране и на други нива на изпълнителната власт. На практика няма консултативни съвети, които да се състоят само от министри. При два съвета има обособяване на две нива на членство, едното от които се формира само от министри. Единият е Съветът за координация и оперативно наблюдение на средствата от Европейския съюз, в чието ниво А са включени 9 министъра - на финансите, на икономиката и енергетиката, на регионалното развитие и благоустройството, на труда и социалната политика, на транспорта, на вътрешните работи, на околната среда и водите, на държавната администрация и административната реформа и на земеделието и храните. Обособяването на подобен състав само от министри може да се обясни с функциите, които се изпълняват на това ниво А – решаване на въпроси от координационен характер, които са в компетенциите на повече от едно министерство или ведомство и на принципни въпроси на координацията при управлението на средствата от ЕС. Две нива на членство, едното от които само от министри, има и Координационния съвет за

информационно общество (но съветът се председателства от председател на държавна агенция). В случая министрите формират състав на съвета с право на глас, а останалите членове (петима представители на бизнеса) са само със съвещателен глас.

Най-често съветите, в които участват повече от един министър, изпълняват определени функции по формулирането на приоритети при провеждането на определени политики, стратегическо планиране, координация на дейността на държавните органи и т.н. В тези случаи участието на няколко министри в състава на консултативни съвети се допълва от участието и на заместник-министри, председатели на държавни агенции, ръководители на ведомства, представители на бизнеса и СГО. Подобна структура имат Националният съвет по медицинска експертиза, Съветът за икономическа политика, Съветът по държавен вътрешен финансов контрол, Съветът по сигурността и Съветът за координация и мониторинг при реализацията на инфраструктурни проекти с национално значение.

Най-многобройни са междуведомствените консултативни съвети, в които отделните министерства са представени от заместник-министри (близо 39% от всички). Освен заместник-министрите, те включват и ръководители на други ведомства, държавни служители и/или представители на СГО. Не са идентифицирани съвети, чиито състав е само на ниво заместник-министри.

Друг често срещан формат на представителност при структурирането на консултативните съвети е на ниво представители на министерства. Най-често такава структура имат съветите, създадени към министър или председател на държавна агенция.

Съставът на 6 съвета е разделен на две нива. Подобна двустепенна структура е свързана или с правото на глас (само определени членове имат право на глас), или с разделение на функциите (функционално разделение, при което отделните състави имат различни компетенции).

Консултативни съвети с двустепенна структура

- Координационният съвет за информационно общество се състои от членове с право на глас (четирима министри) и членове със съвещателен глас (петима представители на бизнеса).
- Междуведомственият съвет по въпросите на военнопromишления комплекс и мобилизационната готовност на страната включва 15 постоянни членове и двама членове с право на глас само по въпросите, отнасящи се до съответното ведомство.
- Междуведомственият съвет по участието на Република България в НАТО има основен състав (20 членове) и разширен състав (в който влизат членовете на основния състав плюс още петима представители на ведомства). Наред с това в заседанията на съвета участват лица, имащи статут на постоянно поканени – такива са председателите на Комисията по външна политика, отбрана и сигурност, Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред и Комисията по европейска интеграция на Народното събрание, началникът на политическия кабинет на министър-председателя и секретарите на Президента на Република България по външната политика, по националната отбрана и по националната сигурност. Във вземането на решения участват членовете на основния състав.
- Националният съвет по равнопоставеността на жените и мъжете се състои от постоянни членове (представители на министерства и ведомства) и асоциирани членове (представители на други организации, научни институти, национално представените организации на социалните партньори или неправителствени организации, поканени от председателя на съвета). Във вземането на решения участват само постоянните членове; представителите на асоциираните членове имат право на съвещателен глас .
- Съветът по сигурността има основен състав и оперативен състав. Оперативният състав се състои от петима от членовете на основния състав. Разделението на две нива е функционално.
- Съветът за координация и оперативно наблюдение на средствата от Европейския съюз заседава на равнище министри (ниво А) и на равнище заместник-министри и директори на дирекции (ниво Б). Разделението на две нива е функционално (вж.Приложение 1). Съветът провежда редовни заседания отделно за всяко ниво, като първо се провежда заседанието на ниво Б и след това на ниво А.

Правомощия и механизми за определяне на членове

Като правило с акта за създаване на съответния консултативен съвет се определя неговият председател. В един случай – при Националния съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси - конкретния заместник министър-председател, който изпълнява функциите на председател на съвета, се определя със специално решение на Министерски съвет по предложение на министър-председателя.

Заместник-председателите обикновено се определят от председателя на съвета след съгласуване със съответните ведомства и организации, чиито представители изпълняват тази функция. Министър-председателят определя заместник-председателите на Националния съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси.

В повечето случаи съставът на консултативните съвети се определя със заповед на неговия председател. Преди окончателното утвърждаване на състава, съответните министерства и ведомства посочват свой представител. Заместник-министрите, участващи в съветите, обикновено се определят от съответните министри. Представителите на министерства и ведомства се определят от съответните министри и ръководители на ведомства. Представителите на социалните партньори и неправителствените организации се излъчват от съответните организации – директно или съобразно специфичен нормативно регламентиран ред¹.

При няколко консултативни съвета членовете се назначават от министър-председателя, по предложение на председателя на съвета и след съгласуване със съответните министерства и ведомства, чиито представители формират състава. Такъв механизъм за определяне на членовете е налице при Съвета по европейските въпроси, Съвета по сигурността, Междуведомствения съвет по въпросите на граничния контрол и Междуведомствения съвет по експортно застраховане.

Определянето на поименен състав на даден съвет с акта за неговото създаване е по-скоро изключение. Такава практика се установява при един съвет –

¹ Специфичен регламент обикновено се прилага, когато група неправителствени организации излъчват общ представител.

Междуведомствения консултативен съвет по устойчиво развитие, чиито поименен състав е записан в решението за неговото създаване (РМС 598 от 8 август 2006 г.). Подобен механизъм за определяне на състава на даден съвет предполага усложнена процедура при промяна на членовете на съвета, тъй като е свързана с необходимост от промяна на съответния нормативен акт.

Критерии за привличане на представители на структурите на гражданското общество

Структурите на гражданското общество (социални партньори и неправителствени организации) участват в работата на консултативни съвети като техни редовни членове, като асоциирани членове или биват привличани в отделни заседания по конкретна тематика. Няма обаче единна правна рамка, регламентираща тяхното участие в механизмите за междуведомствена координация.

Прегледът на нормативните актове, уреждащи създаването и дейността на консултативните съвети показва, че съществуват два основни модела, по които се регламентира членството на СГО в такива звена:

1. Участието на конкретни структури на гражданското общество е заложено в акта за създаване на консултативния съвет и/или в правилника за организацията и дейността му. Това става по два модела:
 - Организацията, чиито представители се включват в състава на съвета, се изброяват поименно. Най-често поименно в акта за създаване на съответния съвет е регламентирано членството на Националното сдружение на общините в Република България (в 9 съвета), Българска стопанска камара (в 4 съвета), Българска търговско-промишлена палата (в 4 съвета), КНСБ (в 2 съвета), КТ „Подкрепа (в 2 съвета), БСЧП „Възраждане“ (в 2 съвета), Съюза за стопанска инициатива (в 2 съвета), Конфедерацията на работодателите и индустриалците в България (в 2 съвета). При този модел няма изрично определени критерии за членство на СГО.
 - Организацията, чиито представители се включват в състава на съвета, се посочват като определена категория (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.), а конкретните организации и техните представители се определят със заповед на председателя на съвета. Когато няколко организации се представляват в даден съвет от един представител, този представител най-често се излъчва на базата на споразумение между тях.

При този модел основният критерий за привличане на дадена структура на гражданското общество е нейната национална представителност. Критериите за национална представителност на работодателите и синдикатите са уредени в Кодекса на труда. Според тези критерии за представителна организация на работниците и служителите на национално равнище се признава организация, която отговаря на следните изисквания:

1. има най-малко 50 хиляди членове;
2. има най-малко 50 организации с не по-малко от 5 членове в повече от една трета от отраслите, определени от Министерския съвет в съответствие с Националната класификация на икономическите дейности;
3. има местни органи в повече от половината общини в страната и национален ръководен орган;
4. има качество на юридическо лице, придобито по реда на чл. 49, ал. 1 най-малко две години преди подаване на искането за признаване на представителност.

За представителна организация на работодателите на национално равнище се признава организация, която отговаря на следните изисквания:

1. има най-малко:
 - а) 750 членове, всеки от които има не по-малко от 10 души работници и служители, наети по трудов договор, и общо не по-малко от 15 000 работници и служители във всички членове на работодателската организация; или б) 30 000 работници и служители, наети по трудов договор, във всички членове на работодателската организация;
2. има организации на работодателите в повече от една пета от

отраслите, определени от Министерския съвет в съответствие с Националната класификация на икономическите дейности, с не по-малко от 10 членове;

3. има местни органи в повече от една пета от общините в страната и национален ръководен орган;

4. има качество на юридическо лице, придобито по реда на чл. 49, ал. 1 най-малко две години преди подаването на искането за признаване на представителност.

При Националния съвет за интеграция на хората с увреждания критериите за представителност на съответните организации се определят с устройствения правилник на съвета. Тези критерии са общи и специфични. Общите критерии включват наличие на съдебна регистрация и на уставни цели и задачи с национално значение в областта на интеграцията на хората с увреждания, както и обхватът на териториалните им структури да е повече от 30 на сто от общините в страната. Специфичните критерии са:

1. организациите на хора с увреждания да имат не по-малко от 1600 членове, от които не по-малко от 50 на сто да са хора с трайни увреждания;

2. организациите на слепоглухи хора да имат не по-малко от 400 членове, от които не по-малко от 50 на сто да са хора с трайни увреждания, независимо от броя на териториалните им структури по общини;

3. организациите на малките хора да имат не по-малко от 150 членове, от които не по-малко от 50 на сто да са хора с трайни увреждания, независимо от броя на териториалните им структури по общини;

4. организациите на работодателите да имат не по-малко от 10 работодатели и не по-малко от 800 трудоустроени лица с увреждания;

5. организациите за хора с увреждания, предлагащи социални услуги, да обслужват не по-малко от 4500 лица годишно и да имат назначени не по-

малко от 50 души специализиран персонал за обслужване на хора с увреждания;

6. родителските и професионалните организации за хора с увреждания да имат не по-малко от 400 членове за организация и не по-малко от 1000 членове за асоциация на организации.

2. Участието на структури на гражданското общество е свързано с кандидатстване от тяхна страна за представителство в съответния съвет, като за целта те подават писмено заявление до неговия председател. Най-често това са неправителствени организации, представляващи основни групи по интереси – социални услуги, човешки права и равни възможности, опазване на околната среда и др. Сред съветите, при които се прилага такава процедура за членство са например Националният съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси, Националният съвет за закрила на детето, Националният съвет по равнопоставеността на жените и мъжете (за асоциираните членове), Съвета за социално подпомагане и др. При един съвет - Националният съвет за интеграция на хората с увреждания - организациите, които кандидатстват за представителство, подават чрез председателя на съвета писмено заявление до Министерския съвет. В тези случаи членството обикновено е обвързано с определен мандат.

При част от съветите, при които членството на НПО има конкурентен характер (т.е. предполага процедура по кандидатстване), има изработени критерии, на които трябва да отговарят кандидатстващите организации. Тези критерии са заложи в акта за създаване съответния съвет, в устройствения правилник (както е в случая с НССЕДВ), или се приемат с решение на съвета. Такова решение например е приел Националният съвет за закрила на детето, според което кандидатстващите за участие в състава на съвета организации трябва да отговарят на следните критерии:

1. предметът на дейност на съответната организация да отговаря на приоритетите на държавната политика за закрила на децата;
2. кандидатстващата организация да има опит в изпълнение на проекти и програми в приоритетни за ДАЗД тематични области:

- подкрепа на доставчиците на социални услуги за деца и семейства в процеса на децентрализация на специализираните институции за деца и преминаването им на общинско подчинение;
 - работа в насока развиване на приемната грижа в национален мащаб;
 - осъществяване на съвместни програми, свързани с превенция на насилието, сексуалната и трудова експлоатация, превенция на насилието в Интернет;
 - програми, свързани с превенция на употребата на психоактивни вещества от децата;
 - инициативи за ограничаване агресията по пътищата на страната и опазване живота и здравето на децата;
 - работа с децата на улицата;
 - здравно образование в училищата;
 - интегриране на децата с увреждания.
3. ефективност и устойчивост на резултатите от осъществяваните дейности
4. липса на неплатени задължения към държавата.

Критерии за членство за участие на СГО в НССЕДВ и процедура по кандидатстване

Националният съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси (НССЕДВ) е консултативният съвет с най-широко представителство на структури на гражданското общество—през 2008 г. в състава му са включени представители на 48 неправителствени организации. Критериите за участие са съответните организации да са регистрирани по ЗЮЛНЦ като организации на български граждани, принадлежащи към етническите малцинства или като други неправителствени организации в обществена полза, които:

- имат уставни цели

- най-малко тригодишна активна общественополезна дейност с национално значение, съответстваща на целите на съвета;

Организациите, желаещи да бъдат представлявани в Националния съвет, ежегодно до 15 януари подават до неговия председател молба в свободен текст, съдебно удостоверение за актуално състояние и формуляр по образец, утвърден от председателя на съвета, за дейността си. Подадените молби се разглеждат от комисия, определена от

председателя и ръководена от заместник-председател. Комисията се произнася по молбите в двуседмичен срок и предлага на председателя за утвърждаване състава на съвета. Председателят издава заповед с утвърдения от него поименен състав на съвета за съответната година. Всяка от одобрените организации има право на един представител. Единствената неправителствена организация, която има гарантирано право на участие в съвета е Националното сдружение на общините в Република България – то изрично е записано сред членовете на съвета в устройствения правилник.

Прилагане на принципа на равенство между половете

Като цяло разпределението на членовете на консултативните съвети по пол е силно неравномерно. При по-голямата част от проучените съвети се установява значителен превес на мъжете. Това частично може да се обясни с обективни обстоятелства – най-вече с факта, че част от членовете на съвета са фиксирани като позиция (министър и/или заместник-министър).

Съветите, при които се установява относително балансиран състав по пол са Междуведомствен консултативен съвет по устойчиво развитие (10 мъже и 11 жени) Съвета по европейски въпроси (30 мъже и 34 жени), Национален съвет по условията на труд (12 мъже и 8 жени), Национален съвет за интеграция на хората с увреждания (18 мъже и 15 жени), Национален съвет за безопасност на храните (3 мъже и 2 жени) и Съвет за ограничаване и предотвратяване на тютюнопушенето в Република България (7 мъже и 5 жени). Консултативните съвети с най-неравномерно разпределение на членовете по пол са представени в таблицата по-долу.

Таблица 2: Консултативни съвети с най-неравномерно разпределение на членовете по пол

Съвет	мъже	жени
Координационен съвет за информационно общество	16	0
Междуведомствен съвет по въпросите на военнопромишления комплекс и мобилизационната готовност на страната	16	2
Съвет за координация и обмен на информация между органите, осъществяващи контрол на пазара на стоки	12	4
Съвет за икономическа политика	10	2

Съвет по децентрализация на държавното управление	24	5
Съвет за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности	21	7
Национален управителен съвет за ограничаване и премахване на детския труд	5	15
Висш консултативен съвет по водите	27	4
Съвет за защита на интелектуалната собственост	12	3
Съвет по отбрана	7	1
Съвет по националния радиочестотен спектър	22	1
Съвет за защита на интелектуалната собственост	12	3

Анализ на функциите на консултативните съвети

Анализ на функциите от гледна точка на адекватност към нормативната база и релевантност към политиките

Основното при изготвянето на функционален анализ е задълбоченото изследване на съществуването и релевантността на функциите на консултативните съвети, доколкото е възможно.

Консултативните съвети имат широк спектър от функции, които класифицираме по следния начин:

- Функции, свързани с изпълнение на ключови политики

Изпълнението на тези функции включва дейности като проучване, изготвяне на прогнози; стратегическо планиране и определяне на приоритетите в дадена политика (Съвет по националния радиочестотен спектър, Междуведомствен съвет за управление на изпълнението на Националния план за действие по околна среда – здраве, Национален съвет за научни изследвания, Съвет за икономическа политика, Съвет по децентрализация на държавното управление); разработване на отраслови стандарти (Национален съвет по условията на труд); проектозаконови и други нормативни актове (почти всички); финансиране и други. При повечето разглеждани съвети тези функции са заложили в устройствените им документи, въпреки че не винаги се изпълняват.

- Регулативни функции

Регулативните функции са свързани с дейности по издаване на лицензи (Междуведомствен съвет по въпросите на военнопromишления комплекс и мобилизационната готовност на страната, Съвет по националния радиочестотен спектър); извършване финансов одит (Национален съвет по туризъм, Съвет по отбрана, Междуведомствен съвет по въпросите на граничния контрол и др.) и други.

- Функции, характерни за изпълнителната власт

Тези функции са свързани с осъществяването на дейности, които по принцип не са характерни за природата на консултативните съвети. Такива са дейностите по даване на мнение по молбите и предложенията, свързани с българското гражданство от Съвета по гражданството или разглеждането и изготвянето на предложения за осиновяване от Съвета по международни осиновявания.

- Функции по надзор, наблюдение, координация и контрол

Функциите, свързани с надзор, координация и контрол, включват мониторинг на дейността, включително и на структурите, чиито представители са в съвета и подпомагането им за усъвършенстване на институционалната структура и организацията на дейността; координиране на взаимовръзките между различните структури и органи с цел повишаване ефективността на тяхната работа и др.

- 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, поддържането на контакти с международни сродни структури и т.н. В общия случай тези дейности се осъществяват от секретариата, който обслужва дадения съвет и без да има специално създаден такъв.

Анализът на функциите показва, че въпреки че повечето съвети имат чисто консултативен характер, съществуват и структури, които далеч надхвърлят този формат. На практика се наблюдават различни комбинации от смесване на функции по формулиране на ключови политики, формулиране на секторни политики, контрол

върху изпълнението, предоставяне на услуги и издаване на разрешения – все дейности, които са от компетенциите на отделни административни структури (МС, министерства, изпълнителни и държавни агенции).

Важен въпрос, на който трябва да се търси отговор е в крайна сметка при наличието на какви по-конкретни условия се взема решение за създаването на консултативни съвети. Записаното „условие” в закона за администрацията не е достатъчно ясно и на практика всеки министър/директор на агенция може да създава подобна структура. По принцип, това не би трябвало да има негативен ефект, освен ако не са налице следните особености, които идентифицирахме, разглеждайки функциите на съветите:

- *припокриване на функции* на консултативните съвети с други структури – тук могат да се причислят предвид Националния съвет по туризъм (Държавна агенция по туризма), Националния съвет по условия на труд (Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда”), Съвет за защита на интелектуалната собственост (Министерство на културата), Национален съвет за интеграция на хората с увреждания (Агенция за хора с увреждания), Съвет за икономическа политика и Съвет за икономически растеж (Министерство на икономиката и енергетиката), Национален съвет по равнопоставеността на жените и мъжете (Комисия за защита от дискриминация), Национален съвет по горите (Държавна агенция по горите), Междуведомствен съвет по въпросите на военнопromишления комплекс и мобилизационната готовност на страната (Междуведомствената комисия за експортен контрол и неразпространение на оръжията за масово унищожение към министъра на икономиката и енергетиката). В посочените случаи съветите имат предимно консултираща-координираща роля, която е вменена на съответните администрации. Необходима е по-сериозна и конкретна аргументация за създаване и поддържане на отделна структура. Прегледът на дейността на съветите допълнително подсилва поставянето под въпрос на съществуването на паралелни структури с припокриване на значителна част от функциите им.
- *все по – засилващи се функции, свързани с промени в законодателството* – почти всички съвети имат заложенi функции по подготовка на предложения за изменения на нормативни актове. Нещо повече, повече от 80% от взелите участие в полеовото проучване структури посочват като основен (а значителна част - като единствен) резултат изготвени подобни предложения. В условията, в

които подобни структури работят без ясни механизми за въвличане на неправителствения сектор в този процес, практиката на непрозрачност, съчетано с липсата на каквато и да е оценка на въздействието на нормативните актове, на практика съветите могат да имат и негативна роля в целия законотворчески процес. Потенциалните позитиви от активното използване на консултативни съвети в законотворчеството са в избягването на ранен етап на регулации с негативен ефект върху гражданите и бизнеса;

- *неактуални функции* – няколко съвета бяха идентифицирани с основни функции, които към момента не са актуални. По-конкретен анализ е представен по-долу.
- *дублиране на функции* – в няколко случая се наблюдават функции, които с известни условия се изпълняват от два консултативни съвета. Подробен анализ на дублиращите се функции е направен по-долу в доклада.
- *неприсъщи функции* – функциите на някои съвети могат да бъдат осъществявани от самоиздържащи се търговски дружества, да се „закупуват” от частния сектор или да се прехвърлят към други администрации. Такива са например изготвянето на икономически, секторни и законодателни анализи, проучването на добър опит, изготвянето на оценки, някои лицензионни дейности.
- *несъответствие на изпълняваните дейности с оглед заложените функции* – анализирането на съответствието на дейности и цели показва, че при повечето съвети нормативната уредба залага значително повече функции, отколкото дейности се извършват фактически. Това произлиза от факта, че за повечето структури функциите са описани много общо и на практика се включват дейности като *„информира Министерския съвет и обществеността за съществуващите тенденции при разпространението и влиянието на тютюнопушенето и предлага съответни мерки за намаляване на негативните последици за общественото здраве”* (Съвет за ограничаване и предотвратяване на тютюнопушенето в Република България), *„проучва и координира необходимостта от формиране на публично-частни партньорства за провеждане на държавната политика за развитие на информационните и комуникационните технологии; проучва и анализира информацията за проблеми, свързани с прилагането на стратегиите, и разработва предложения за тяхното преодоляване”* (Координационен съвет за информационно

общество), „координира дейността на министерствата и ведомствата в областта на икономическата политика” (Съвет за икономическа политика), „съдейства за информационно и финансово обезпечаване на национална кампания за представяне на възможностите за инвестиране в страната” (Консултативен съвет за чуждестранни инвестиции и финансиране).

Така формулираните функции не позволяват да се оцени тяхното изпълнение обективно, тъй като за да е възможна подобна оценка е необходимо проследяване във времето на цялостната политика и дебат в определения сектор, за което е необходима и значителна информация от самите структури.

В хода на изследването и анализа са идентифицирани следните проблеми:

- Липсата на надеждни данни за работата на всички консултативни съвети, обстоятелствата и средата, в която работят, силно възпрепятства задълбочен функционален анализ и е почти невъзможно да се определят реалните ефекти от работата на съветите.
- Част от изследваните консултативни съвети съществуват от няколко месеца и фактически не са извършвали дейност, която да бъде оценявана. В такива случаи е използвана информация единствено от актовете, с които са създадени или въпросниците, които са попълнили.
- Част от правомощията и функциите са прекалено общо формулирани и не позволяват да се идентифицират достатъчно конкретно измерими резултати от дейностите, извършвани от структурата.
- За повече от половината структури не са налични годишни отчети за дейността. Това затрудни прегледа на поставените цели и прогреса в работата на институцията.

Актуалност на функциите

По принцип, функциите на един консултативен съвет са да обсъжда, предлага, консултира, разглежда, одобрява, препоръчва, наблюдава политиката, провеждана в определена област от съответния изпълнителен орган. В тази връзка, анализът на актуалността на функциите е сравнително трудно да бъде извършен, още повече при

липсата на актуална и изчерпателна информация за текущата работа. В общия случай винаги може да се твърди, че даден съвет има роля в провеждането и консултирането на дадена политика, но по-критичният поглед би открил някои особености, които показват припокриване, липса на достатъчна необходимост за обособен съвет или просто отпадане на необходимостта от съществуването на няколко съвета в една област.

Анализът на работата на съветите по наличната информация (публична информация за дейността им и попълнени въпросници по време на изследването) показва, че част от съветите не са се събирали през последната година. Това на практика означава, че те не са играли ролята на консултативен орган и не са допринесли за осъществяването на дадена политика. От тази гледна точка можем да твърдим, че тези съвети не са актуални, съответно и не са актуални и функциите им. Конкретно става въпрос за:

- Консултативен съвет за чуждестранни инвестиции и финансиране – не се е събирал от 2001 г.
- Национален съвет по данъчна политика – няма публична информация да се е събирал през 2008
- Национален съвет за защита на потребителите - няма публична информация да се е събирал през 2008
- Междуправителен съвет за управление на изпълнението на Националния план за действие по околна среда – здраве - няма публична информация да се е събирал през 2008
- Национален съвет за ограничаване на остеопорозата - няма публична информация да се е събирал през 2008
- Консултативен съвет по въпросите на военноинвалидите и военнопострадалите – няма публична информация да се е събирал през 2008
- Съвет по държавен вътрешен финансов контрол – няма данни да се е събирал
- Национален съвет по иновации – последното му събиране според публично достъпна информация е на 07 ноември 2007
- Национален съвет по метрология - няма публична информация да се е събирал през 2008
- Съвет по интеграция на ромите в българското общество - няма публична информация да се е събирал през 2008

- Консултативно-експертен съвет за лечебни растения - няма публична информация да се е събирал през 2008
- Съвет по европейска комуникация - последното му събиране според публично достъпна информация е на 16 февруари 2006

Таблица 3: Проведени заседания според попълнени въпросници и публична информация

Структура	Проведени заседания
Консултативен съвет за чуждестранни инвестиции и финансиране	няма информация (н.и)
Консултативен съвет по въпросите на военноинвалидите и военнопострадалите	Н.и.
Междуетовмествен съвет за управление на изпълнението на Националния план за действие по околна среда – здраве	Не
Национален съвет по равнопоставеността на жените и мъжете	3 през 2008
Съвет за икономически растеж	4 през 2008
Съвет за ограничаване и предотвратяване на тютюнопушенето в Република България	1 през 2008
Съвет по държавен вътрешен финансов контрол	Н.и.
Национален съвет по данъчна политика	Н.и.
Национален съвет за защита на потребителите	04 ноември 2003
Национален съвет по иновации	30 юни 2006, 08 септември 2006, 04 октомври 2006, 07 ноември 2007
Консултативен съвет за насърчаване на малките и средните предприятия	12 май 2005, 9 март 2006, 23 януари 2007
Национален съвет по метрология	Н.и.
Национален съвет за научни изследвания	Н.и.
Национален съвет за насърчаване на заетостта	Н.и.
Съвет по интеграция на ромите в българското общество	Н.и.
Национален съвет по горите	16 декември 2008
Висш консултативен съвет по водите	5 през 2008
Национален съвет по читалищно дело	16 май 2007 , 17 април 2008
Национален управляващ съвет за ограничаване и премахване	2 през 2008

на детския труд	
Консултативно-експертен съвет за лечебни растения	Н.и.
Национален съвет за закрила на детето	26 февруари 2008, 24 юни 2008 16 заседания от създаването си
Национален консултативен съвет по професионална квалификация на работната сила	Н.и.
Съвет за координация и обмен на информация между органите, осъществяващи контрол на пазара на стоки	04 септември 2008
Координационен съвет за информационно общество	3 през 2008
Национален съвет по условията на труд	3 през 2008
Съвет за икономическа политика	3 през 2008
Съвет по децентрализация на държавното управление	4 през 2008
Съвет за координация и мониторинг при реализацията на инфраструктурни проекти с национално значение	02 април 2008
Междуведомствен консултативен съвет по устойчиво развитие	05 септември 2007
Съвет "Международно сътрудничество за развитие"	Нито едно - съставът е определен през 2008
Съвет за социално подпомагане	1 през 2008
Национален съвет по туризъм	4 през 2008
Съвет по отбрана	04 юни 2008, 25 юни 2008 - извънредно
Съвет по европейска комуникация	16 юни 2002, 16 февруари 2006
Междуведомствен съвет по въпросите на военнопromишления комплекс и мобилизационната готовност на страната	8 през 2008
Междуведомствен съвет по въпросите на граничния контрол	1 юли 2008 г. – изнесено заседание
Междуведомствен съвет по експортно застраховане	н.и.
Междуведомствен съвет по участието на Република България в НАТО	н.и.
Национален съвет за интеграция на хората с увреждания	4 през 2008
Национален съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси	4 през 2008

Национален съвет за тристранно сътрудничество	15 април 2008, 18 юни 2008, 08 юли 2008, 30 септември 2008, 20 октомври 2008
Национален съвет по безопасност на храните	21 април 2008
Национален съвет по медицинска експертиза	2 през 2008
Национален съвет по наркотичните вещества	4 през 2008
Съвет за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности	1 през 2008
Съвет по европейските въпроси	40 през 2008
Съвет по националния радиочестотен спектър	4 през 2008
Съвет по сигурността	17 март 2008
Съвет за координация и оперативно наблюдение на средствата от Европейския съюз	н.и. - създаден през 2008
Национален съвет трудова миграция	Не - създаден през 2008
Национален съвет по биологично разнообразие	Няма данни за 2008 21 ноември 2006, 12 септември 2007, 25 октомври 2007
Съвет за защита на интелектуалната собственост	6 през 2008
Висш съвет по фармация	12 през 2004
Междуведомствен съвет по чл. 383 от Закона за съдебната власт и на помощните органи към него	21 ноември 2008
Съвет по международни осиновявания	3-4 пъти месечно през 2008
Съвет по гражданството	н.и.

За други съвети е характерно частично или напълно отпадане на необходимостта от съществуването им поради структурни промени. Такива са, например:

- Съвет по държавен финансов контрол - 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 в този му вид и формат.
- Консултативен съвет за чуждестранни инвестиции и финансиране – създаден е през 1997 г. за обсъждане на политиката по насърчаване и привличане на

инвестиции, а по-късно се създават Съвета за икономическа политика (2002, към МИЕ) и Съвета за икономически растеж (2002, към МС), които имат подобни функции, свързани с икономическата политика, насочена към икономически растеж чрез инвестиции.

- Съвет по европейска комуникация – основните функции на съвета са (1) планиране на Комуникационната стратегия за подготовка на членството на Република България в Европейския съюз и (2) контрол и оценка на изпълнението на Комуникационната стратегия за подготовка на членството на Република България в Европейския съюз. Приемането на страната ни в ЕС е причина да се преразгледа съществуването на съвета.

Дублиране на функции

Прегледът на нормативната уредба не разкрива пълно съответствие на функции и отговорности между различните междуведомствени съвети. По наша оценка обаче съществуват съвети, които са натоварени със сходни функции, или с дейности в една област на политика.

Основните форми на припокриване са две:

- създаване на съвети, които извършват координация в област на политика, която е част (или под-област) от отговорностите на друг съвет;
- създаване на съвети, извършващи сходна дейност, но при по-ниско ниво на представителност, от друг съществуващ съвет.

Като цяло, прегледът показва, че дублирането на функции не е сред най-съществените проблеми пред ефективността на междуведомствената координация чрез консултативни звена. В текста по-долу са представени областите, в които се откриват частични дублирания на функции и отговорности.

Финансиране и материално осигуряване в областта на отбраната и сигурността

Три консултативни съвета имат функции, свързани с обсъждане на формирането на бюджет за отбрана. Съветът по отбрана не включва представители на други министерства, и резултатите от неговата работа могат да се разглеждат в голяма степен като „секторна” позиция на институциите, пряко натоварени с осигуряване на отбраната.

България като член на НАТО не би следвало да отделя своите политики (с материалното им обезпечаване) на „свързани с НАТО” и „несвързани с НАТО). Затова разглеждаме формирането на политика по ресурсите и бюджета като обща област на междуведомствена координация. Съветът по сигурността е с по-високо ниво на представителност от Междуведомствения съвет по участието на Република България в НАТО, като на практика координацията се осъществява в единия съвет – от министри, а в другия – от заместник-министри на почти изцяло съвпадащи институции.

Таблица 4: Сравнителни функционални характеристики на съветите в областта на отбраната и сигурността

Съвет по отбрана	Съвет по сигурността	Междуведомствен съвет по участието на Република България в НАТО	Министерство на отбраната, Дирекция “Финансово-стопански дейности”
Съветът по отбраната разглежда: - бюджета на Министерството на отбраната; - материално-техническото и медицинското осигуряване на Министерството на отбраната и на Българската армия; - финансовото, материалното и социалното осигуряване на личния състав на МО и на БА;	- дава становища по разпределението на ресурсите	- координира използването на финансовите средства, одобрени със Закона за държавния бюджет за целите на участието на Република България в НАТО.	- разработва годишна бюджетна сметка на министерството; - осигурява законосъобразното и целесъобразното разходване на парични средства и материални ресурси в министерството.

Формиране на икономическа политика и подобряване на инвестиционния климат

Три съвета имат функции в областта на изготвяне на икономическа политика и привличане на инвестиции. Проучването за дейността на съветите обаче показва, че Консултативния съвет за чуждестранни инвестиции и финансиране не се е събрал от 2001 г. (въпреки че формално все още съществува), като другите два съвета са създадени през 2002 г. На практика, новосъздадените съвети поемат функциите в областта на координацията на политиката по привличане на инвестиции.

Съветът за икономическа политика и съветът за икономически растеж имат сходни функции. Дори имената на съветите предполагат дублиране на области на работа – подобряването на икономическата политика е фактор за постигане на икономически растеж. Разликата е в нивото на представителност – съответно министри и заместник министри – и във въвлечането на представители на бизнес организациите в Съвета за икономически растеж.

Таблица 5: Сравнителни функционални характеристики на съветите в областта на икономическата политика и подобряването на инвестиционния климат

Консултативен съвет за чуждестранни инвестиции и финансиране	Съвет за икономическа политика	Съвет за икономически растеж
<p>-Обсъжда политиката за насърчаване и привличане на чуждестранни инвестиции;</p> <p>- обсъжда конкретни проблеми в областта на чуждестранните инвестиции и мерки за усъвършенстване на правната уредба с оглед на подобряване на инвестиционния климат в страната;</p>	<p>Координиращи и информационно-аналитични функции по въпросите на икономическата политика.</p> <p>- формулира приоритетите на икономическата политика на страната;</p> <p>- координира дейността на министерствата и ведомствата в областта на икономическата политика;</p> <p>- определя приоритетите в провеждането на държавната политика по насърчаване и осъществяване на частни и публични инвестиции;</p>	<p>- изготвя препоръки и консултира министър-председателя по проблемите на общото икономическо развитие на страната;</p> <p>- разработва и предлага на министър-председателя икономически и правни регулатори за насърчаване на инвестиционната дейност в страната;</p>

Етнически въпроси

Съветът по интеграция на ромите в българското общество изпълнява функция, идентична с тези на Националния съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси, но ограничена до ромската етническа общност. Дублират се основните цели на политиката – осигуряване на равенство между етносите и насърчаване на включването на маргинализираните етноси. Разликата отново е в нивото на представителност и участниците в съветите.

Таблица 6: Сравнителни функционални характеристики на съветите в областта на политиката по етническите въпроси

Национален съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси	Съвет по интеграция на ромите в българското общество	Министерски съвет дирекция "Етнически и демографски въпроси"
- обсъжда и предлага на МС и след одобрение наблюдава, анализира и координира приетите мерки, имащи за цел гарантирането на правото на човешко развитие, запазването и укрепването на етническата толерантност и разбирателство и създаването и развитието на условия, необходими за българските граждани, принадлежащи към етнически малцинства, да поддържат и развиват своята култура, както и да съхраняват най-важните елементи на своята идентичност - религия,	- дава мнения по въпросите на ромското социално включване и равнопоставеността на ромите в българското общество	- осигурява информация и анализи за състоянието на междуетническите отношения и демографските процеси в страната; - осигурява разработването на проекти на стратегии и програми за осъществяване на правителствената политика по отношение на демографското развитие, както и в областта на междуетническите отношения, защитата на правата на лицата, принадлежащи към етнически малцинства, и тяхната интеграция в обществото; - участва в изготвянето на проекти на нормативни актове във връзка с междуетническите отношения, защитата на правата на лицата, принадлежащи към етнически малцинства, и тяхната интеграция в

<p>език, традиции и културно наследство;</p> <p>- обсъжда и предлага на МС утвърждаването във всички области на икономическия, социалния, политическия и културния живот на пълно и ефективно равенство между българските граждани, принадлежащи към етнически малцинства, и тези от мнозинството;</p>		<p>обществото;</p> <p>- участва в разработването, изпълнението и координирането на международни проекти и програми, включително проекти, финансирани от предприєдинителните и структурните фондове и програмите на Европейския съюз, отнасящи се до междуетническите отношения и интеграцията на лицата, принадлежащи към етнически малцинства, в обществото и демографското развитие;</p> <p>- съдейства за сътрудничеството и координацията между сдруженията с нестопанска цел на български граждани, принадлежащи към етнически малцинства, други сдружения с нестопанска цел, които работят в областта на междуетническите отношения и/или на демографското развитие, и държавните органи;</p> <p>- подпомага дейността на сдруженията с нестопанска цел на български граждани, принадлежащи към етнически малцинства, както и на други сдружения с нестопанска цел при осъществяването на проекти в областта на междуетническите отношения и за съхраняването и развитието на културата и самобитността на етническите</p>
--	--	--

		<p>малцинства;</p> <p>- подготвя становища по внесени в Министерския съвет материали и проекти на актове във връзка с демографските процеси, както и с междуетническите отношения, защитата на правата на лицата, принадлежащи към етнически малцинства, и тяхната интеграция в обществото.</p>
--	--	---

Защита на потребителите

Два съвета имат функции по формиране и прилагане на политика по защита на потребителите. Осъществяването на контрол от страна на държавните органи върху пазара на стоки е най-съществения инструмент за създаване на защита на потребителите. Ефективното прилагане на законодателството (една от функциите на Националния съвет за защита на потребителите) се постига чрез координация и информация между контролиращите органи (основната функция на Съвета за координация и обмен на информация между органите, осъществяващи контрол на пазара на стоки). Трябва да се отчете, че нивото на представителност и участниците в двата съвета до голяма степен се дублират.

Таблица 7: Сравнителни функционални характеристики на съветите в областта на политиката по защита на потребителите

Национален съвет за защита на потребителите	Съвет за координация и обмен на информация между органите, осъществяващи контрол на пазара на стоки	Комисия за защита на потребителите
- прави предложения чрез министъра на икономиката и енергетиката за изменения и	- изготвя предложения и взема решения по отношение на координацията и обмена на информация, във	- разработва и дава становища по проекти на нормативни актове в областта на защитата на потребителите; - дава становища по

<p>допълнения в правното регулиране на защитата на потребителите;</p> <p>- прави предложения до съответните държавни органи във връзка с ефективното прилагане на законодателството, свързано със защитата на потребителите;</p>	<p>връзка с контролната дейност и ефективното прилагане на нормативните актове, свързани с контрола на пазара на стоки;</p> <p>- обсъжда и предлага решения на въпроси, поставени при контактите на административните органи с потребителските сдружения, браншовите организации на търговците и производителите;</p>	<p>законосъобразността на проекти на договори, заповеди и други актове и документи, свързани с дейността на комисията;</p> <p>- проучва изискванията на правото на Европейския съюз и опита на други държави в областта на потребителската защита и прави предложения пред комисията за повишаване ефективността на работата на ведомството.</p> <p>- анализира договорите с общи условия, предлагани на потребителите, и договори, използвани в определени отрасли или сектори на дейност, преценява наличието на неравноправни клаузи в тях и предлага на комисията мерки за отстраняването им;</p> <p>- предлага на комисията насоки или препоръки във връзка с конкретни клаузи в договори с общи условия или в договори, използвани в определени отрасли или сектори на дейност; участва в преговори с представители на сдружения на търговците относно изготвянето на примерни договори, приложими за определени отрасли или сектори на дейност;</p> <p>- отговаря за прилагане изискванията на европейското законодателство по отношение на административното сътрудничество между правоприлагащите органи на страните - членки на Европейския</p>
--	---	---

		<p>съюз, в т.ч. координиране работата на останалите контролни органи за защита на икономическите интереси на потребителите;</p> <p>- изготвя методически указания за извършването на проверки за спазване изискванията на нормативните актове, контролът на които е възложен на комисията.</p>
--	--	--

Пазар на труда, доходи и социална политика

Националният съвет за тристранно сътрудничество, създаден с Кодекса на труда, е основен инструмент за обсъждане на политики между правителството и представителите на синдикатите и бизнеса. На практика в него се консултират всички основни решения на икономическата политика, регулацията на пазара на труда и общественото осигуряване. За всяка от тези области на вземане на решения съществуват действащи консултативни съвети, посочени в таблицата по-долу. В областта на пазара на труда и социалното осигуряване, тези съвети включват участници както от представителите на бизнеса, така и от представителите на синдикатите – по подобие на националния съвет за тристранно сътрудничество.

Таблица 8: Съвети със сходни функции в областта на пазара на труда, доходите и социалната политика

Национален съвет за тристранно сътрудничество	Друг съвет със сходни или еднакви функции	Министерство на труда и социалната политика	Агенция по заетостта	Главна инспекция по труда
<i>Съветът обсъжда и дава мнения по проекти на</i>				

<i>нормативни актове, уреждащи въпросите на:</i>				
1. трудовите и непосредствено свързаните с тях отношения	Национален съвет по условията на труд	разработва, изпълнява и отчита стратегии, планове, проекти и програми в областта на заплащането на труда и социалната сигурност	- участва в разработването и организирането на плана за действие на агенцията в частта му за трудовото посредничество, програмите и мерките за насърчаване на заетостта, професионалното информиране и ориентиране, психологическото подпомагане и професионалното и мотивационното обучение;	
2. здравословните и безопасните условия на труд	Национален съвет по условията на труд	- осъществява координация, консултации и сътрудничество с организациите на работниците и служителите и на работодателите при разработването на		- участва в разработването на проекти и в подготовката на становища по проекти на нормативни актове в областта на здравословните и

		<p>нормативни актове в областта на безопасността и здравето при работа, трудовото и осигурителното право</p> <p>- участва в разработването на стратегия за развитие на дейността по безопасност и здраве при работа и национален профил по безопасност и здраве при работа</p> <p>- анализира и обобщава информация за състоянието на здравословните и безопасните условия на труд в страната</p>		<p>безопасни условия на труд;</p> <p>- разработва процедури, методи и правила за инспектиране в областта на здравословните и безопасни условия на труд;</p> <p>- организира взаимодействието с други държавни контролни органи по въпроси, свързани с осъществяването на контрола по спазване на нормативните изисквания за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд;</p> <p>- организира и координира изпълнението на сключенията от Главната инспекция по труда споразумения за сътрудничество с други държавни органи и социални партньори;</p> <p>- организира и координира</p>
--	--	---	--	--

				сътрудничеството със социалните партньори по въпросите, свързани с осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд;
3. заетостта, безработицата и професионалната квалификация	<p>Национален съвет по условията на труд</p> <p>Национален консултативен съвет по професионална квалификация на работната сила</p>	<p>- анализира и обобщава информация за състоянието на колективното трудово договаряне и на колективните трудови спорове</p> <p>- разработва и координира провеждането на държавната политика в областта на пазара на труда, защитата на националния трудов пазар, обучението на работната сила и интеграцията на неравнопоставените групи на пазара на труда</p> <p>- организира, координира и разработва Стратегия по заетостта и национални планове</p>	<p>- участва в разработването на национални, регионални и браншови програми за заетост в частта им, включваща действия по активната политика по заетостта;</p> <p>- участва в разработването на национални и специализирани програми за обучение за придобиване на професионална квалификация на безработни и заети лица;</p> <p>- дава становища и предлага за утвърждаване от министъра на труда и</p>	

		<p>за действие по заетостта и анализира тяхното изпълнение; участва при разработване и изпълнението на Стратегията за продължаващото професионално обучение, планове към нея и други документи в областта на ученето през целия живот;</p> <p>- разработва национални програми и мерки за заетост и обучение на работната сила, методики за повишаване ефективността на обучението на възрастни и други инструменти на политиката;</p> <p>- наблюдава и оценява ефективността на активната политика на пазара на труда;</p>	<p>социалната политика на регионални програми за обучение и заетост, включително на програми за грамотяване, квалификация и заетост;</p> <p>- участва в разработването на Националния план за действие по заетостта;</p> <p>- участва в разработването на нормативни актове, стратегии и концепции, свързани с насърчаване на заетостта;</p>	
4. общественото и здравното осигуряване	Съвет за социално подпомагане	- осъществява координация, консултации и сътрудничество с организациите на		

		<p>работниците и служителите и на работодателите при разработването на нормативни актове в областта на безопасността и здравето при работа, трудовото и осигурителното право</p> <p>- участва в разработването на стратегия за развитие на дейността по безопасност и здраве при работа и национален профил по безопасност и здраве при работа</p>		
5. доходите и жизненото равнище	<p>Съвет за социално подпомагане, Съвет за икономически и растеж</p>	<p>- разработва и координира дейността по анализирането и прогнозирането на равнището на доходите и тяхната социална защита, социалната сигурност, издръжката на живота и линията на бедност;</p> <p>- изготвя документите и</p>		

		координира дейността по приемане и актуализиране на линията на бедност за страната		
6. социалните последици от преструктурирането и приватизацията	Съвет за икономическа политика	- извършва наблюдения и анализи на състоянието, тенденциите и развитието на добри практики в областта на дейностите по социално включване, социалните услуги и социалните помощи		
7. въпроси, свързани с бюджетната политика	Съвет за икономическа политика, Съвет за икономически растеж			

Дейност на консултативните съвети

Определяне на приоритети, механизми за изпълнение и въздействие върху политиките

Определянето на приоритети в дейността зависи в голяма степен от целите, заложи при създаването на съответния съвет. От тази гледна точка могат да се разграничат два типа съвети: такива, които са създадени, за да обединят усилия на няколко администрации по изпълнение на стратегии, планове или изисквания на нормативни актове, и такива, които имат основно координираща функция, целяща да сближи и изясни позициите на максимален кръг засегнати страни по новопредлагани политики или проекти за нормативни актове. За първата група може да се очаква наличието на

предварително зададени, или *планирани*, приоритети. За втората група е логично да следва по-скоро *реактивен* подход, или приоритетите да се определят текущо, според възникнали нужди и ситуации.

Изследването сред секретариатите на съветите показва, че най голям брой съвети (16 от 27 интервюирани) понякога или винаги определят приоритетите си „текущо, като реакция на възникнала необходимост”. Трябва да се отбележи, че 6 от тези съвети използват само този подход при подреждането на задачите по важност. Макар съветите с годишни програми (планове) да са повече (11 от 27), едва 6 съвета посочват наличието на програма като начин за фиксиране на приоритети за дейността. Също толкова съвети посочват „нормативни документи” като източник на приоритети. Тази група изглежда среща трудност с този процес, тъй като нормативните актове (законали актове за създаване на съветите) посочват пълната сфера на функции и дейности, които съответният съвет следва да извършва. Определянето на приоритет за даден период от време (например, година) би означавало да се направи *избор* измежду заложените в нормативните актове области на работа.

Важна група съвети, отличаващи се от останалите, са тези, които изпълняват стратегически документ или план за действие. Изследването идентифицира 6 такива съвета, които посочват като единствен начин за определяне на приоритетите изпълнението на стратегия. Характерно за тази група е относително ясното предварително дефиниране на целите на политиката, задачите на съвета и съответно – очакваните резултати.

Два съвета приоритизират поради законово задължение да взимат решения в определена област - например да издават лицензи или определят тавани на държавни гаранции. В тези случаи съветите функционират по подобие на самостоятелен орган на администрацията, който прилага нормативен акт.

Един съвет посочва като начин за определяне на приоритет отговор на необходимост да се направи консултация със засегнати страни по промени в нормативната уредба.

Начините на въздействие върху политиката могат да се разграничат чрез анализ на резултатите от дейността на съветите. Основните типове резултати са:

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

Потвърждава се очакването, че основен механизъм за правене на политика е изготвянето на промени в нормативната уредба. За 14 съвета основните резултати от дейността през 2008 г. са били подготовката на проекти на нормативни актове и даване на становища по проекти; 3 съвета посочват само изготвяне на проекти, а 1 – даване на становища. Трите съвета, които само подготвят промени в нормативната уредба, действат в относително тясна област (политика по водите, политика по защита на интелектуалната собственост и политика по ограничаване на тютюнопушенето).

Значителен брой съвети (9 от 27 интервюирани) посочват като резултат от дейността през 2008 г. изработване на стратегически документи. Във всички случаи обаче този резултат е съпроводен с изготвяне на проекти или становища по нормативни актове; няма съвет, който да е работил само по създаване на стратегически документи.

Вземането на конкретни решения, възложени от нормативен акт, е резултат от дейността на два съвета. Също два съвета отчитат дейност по обсъждане документи с международен характер и участие в международни мрежи. Два съвета посочват изготвянето на анализ в съответната област като резултат от работата през 2008 г. Един съвет е организиран обучения за държавната администрация.

Ред за провеждане на заседания

Актовете, с които се създават консултативни съвети и/или правилниците за дейността им обикновено изрично определят минималния брой заседания, които би трябвало да проведе съответния съвет в рамките на годината. Този минимален брой се определя нормативно като зададен период, в рамките на който съветът трябва да проведе поне едно заседание. Установяват се няколко основни модела за определяне на периодичността за провеждане на заседания:

- ежемесечно
- най-малко веднъж на два месеца

- най-малко веднъж на три месеца
- най-малко веднъж на четири месеца
- най-малко веднъж на шест месеца

Налице са няколко изключения от горните модели. Нормативно изискване за провеждане на редовни заседания няколко пъти месечно има при три съвета – Съвет по европейските въпроси (ежеседмично), Съвет по международни осиновявания (2 пъти месечно) и Съвет по гражданство (3 пъти месечно). Наред с това има такива, при които периодичността на провеждане на заседания не е дефинирана нормативно. В рамките на тези две изключения попадат най-вече съвети, чиято дейност е свързана с вземане на решения, водещи до издаването на административен акт – например решение за предоставяне на гражданство, издаване и/или отнемане на лицензи, определяне на квоти и др.под. Няколко съвета провеждат редовни заседания по предварително приет от тях график.

Прегледът на дейността на съветите показва тенденция част от тях да не се съобразяват с регламентирания минимален брой заседания. Според Доклада за състоянието на администрацията през 2006 г. 20 консултативни звена (близо половината от отчетелите се) са провели по-малко от минималния брой регламентирани заседания. Полевото проучване показва, че през 2008 г. 14 от 27 съвета са провели по-малко от минималния брой заседания. От анкетиранияте секретари само двама посочват, че техните съвети са провели повече заседания от определения минимум. Наред с това са установени 6 съвета (Консултативен съвет за чуждестранни инвестиции и финансиране, Национален съвет по данъчна политика, Национален съвет за защита на потребителите, Междуведомствен съвет за управление на изпълнението на Националния план за действие по околна среда – здраве, Национален съвет за ограничаване на остеопорозата и Съвет „Международно сътрудничество за развитие”²), които през 2008 г. не са провели нито едно заседание.

Съветите имат възможност да провеждат и извънредни заседания. Такива заседания се свикват от председателя или по предложение на членовете. При част от съветите извънредно заседание може да се свика по инициатива само на един член, докато при

² Последният е създаден с РМС 504 от 23 юли 2007 г., а съставът му е утвърден през 2008 г.

други такива заседания може да се предлагат само от група от членове. Проучването сред секретариатите показва, че на практика възможността за провеждане на извънредни заседания се използва относително рядко – през 2008 г. извънредни заседания са провели само 5 съвета (от 27 отговорили).

Два са основните нормативно регламентирани модела на кворум, при които съветите провеждат своите заседания – 1/повече от половината от членовете (или половината плюс един), или две трети от членовете (Приложение 2). Не се забелязва отчетлива зависимост между състава и функциите на съветите, и необходимия кворум за провеждане на заседания. Прави впечатление, че някои съвети с голяма численост на състава, включващи представители на множество ведомства и структури на гражданското общество, провеждат заседания при кворум повече от две трети от членовете. В същото време включените в проучването секретари най-често посочват като сериозен проблем пред работа на съветите трудната координация на срещите поради голяма натовареност на членовете и/или липсата на интерес, и съответно отсъствие на членове от заседанията. Вероятно това до голяма степен обяснява провеждането на по-малко от регламентираните заседания при някои съвети. Интересно е да се отбележи, че при нито едно от взелите участие в полевото проучване консултативни звена не е имало отложено заседание поради липса на кворум през последната година. Това може да се отдаде на предварителната работа по координация на срещите, при която става ясно дали може да се постигне необходимия кворум за провеждане на съответното заседание или не.

При преобладаваща част от съветите е налице възможност членовете да овластяват свои заместници, които да участват на отделни заседания. Възможност за заместване на титулярите при участие в заседания се установява при 23 от 27 участвали в проучването звена. Тази възможност се използва по-скоро рядко (при 13 съвета), отколкото като регулярна практика (при 10 съвета). Най-често овластяването става писмено от съответното ведомство или организация, представлявано в съвета. В някои случаи заместниците на титулярите са предварително утвърдени от председателя на съответния съвет със заповедта за определяне на поименния състав. При други нормативно е заложено определено изискване за статута на лицата, които евентуално могат да заместват даден член - например заместващото лице да е с ранг равен или с една степен по-нисък от този на титуляра. Според част от секретариатите участието на

заместници на титулярите в заседанията, особено ако е честа практика, представлява сериозен проблем пред работата на съветите, тъй като заместниците обикновено нямат право на глас и това възпрепятства вземането на решения.

Вземането на решения при преобладаващата част от съветите става с обикновено мнозинство. С общо съгласие се приемат решенията от Междуведомствения съвет по участието на Република България в НАТО, Националния съвет по тристранно сътрудничество и Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности. С консенсус се вземат решенията от Националния съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси и Съвета за координация и оперативно наблюдение на средствата от ЕС. Идентифициран е един съвет (Съвета по безопасност на храните), който взема решение с единодушие.

Принципно вземането на решение се осъществява с явно гласуване, но при част от съветите е налице нормативно регламентирана възможност правото на глас от отделен член да може да се упражнява неприсъствено (писмен вот). Тази възможност се третира като изключение. Полевото проучване показва наличие на възможност за неприсъствено гласуване при 13 съвета (от 27 отговорили). Седем от тях са се възползвали от нея, макар и рядко, докато при шест тя никога не е била прилагана на практика.

Организация на дейността

Организацията на дейността на консултативните съвети най-често се урежда с правилник за устройството и дейността или с постановлението/решението, с което се създава съответното звено. В тези актове се регламентира редът на провеждане на заседанията, редът за приемане на решения, възможността за включване на други лица в работата на съответния съвет, както и създаването на работни групи и/или комисии, които да подпомагат неговата работа.

Председателите на съветите играят съществена роля при организацията на дейността. Председателят има правомощията да представлява съответния съвет, да насрочва заседанията, да определя дневния ред и да ръководи заседанията. Наред с това той има вменено ключовото задължение да организира и контролира изпълнението на взетите решения.

Административно-техническото обслужване на дейността на съветите се осигурява от секретариат, най-често създаден в рамките на водещото ведомство. Най-много съвети се обслужват от секретариати в рамките на Администрацията на Министерски съвет (10), Министерството на труда и социалната политика (9) и Министерството на здравеопазването (7). Два съвета се обслужват от секретари от две ведомства – Междуведомствения съвет за управление на изпълнението на Националния план за действие по околна среда – здраве (МЗ и МОСВ) и Националният съвет по безопасност на храните (МЗ и МЗХ). Секретариатите на съветите в някои случаи осъществяват и оперативна координация и взаимодействие с Администрацията на МС, с други институции, ведомства и структури на гражданското общество, както и връзките с обществеността.

Таблица 9: Секретариати на консултативни съвети по ведомства

Ведомство	Секретариати на КС
Администрацията на Министерски съвет	10
МИЕ	5
МФ	1
МТСП	9
МОН	1
МОСВ	4
МП	3
МЗ	7
МО	2
МВР	1
МВнР	3
МЗХ	1
МК	2
ДАИТС	2
Комисия за защита на потребителите	1
Българска агенция за инвестиции	1
ДАМТН	1
Държавна агенция по туризъм	1
Държавна агенция по горите	1
ДАЗД	1
Държавна агенция „Архиви“	1

Забележка: 2 съвета се обслужват от секретариати в рамките на 2 ведомства

Почти всички съвети имат нормативно регламентирана възможност да привличат външни експерти и да създават работни групи по конкретни въпроси и задачи, свързани с непосредственото изпълнение на функциите им.

Съществуват най-общо два модела за включване на външни експерти и други заинтересовани лица в работата на консултативните звена:

- конкретни представители на ведомства или СГО имат статут на постоянно поканени за участие в заседанията на съответния съвет. Те нямат право на глас или имат право на съвещателен глас;
- по определени теми за участие в конкретни заседания се канят експерти и други заинтересовани лица – за предоставяне на информация или становища по конкретни въпроси. Това е по-често прилагания механизъм за привличане на външни лица в работата на съветите. Обикновено поканата се отправя по инициатива на председателя и/или с решения на съвета.

При част от съветите изрично е регламентирана възможността да бъдат създавани работни групи и/или комисии, които да подпомагат дейността им. Тези помощни звена се разделят на две категории: постоянно действащи и временни, създадени за решаване на конкретни проблеми. Прегледът на нормативната уредба позволява да се идентифицират 6 съвета, към които се предвижда създаването на постоянно действащи помощни звена – Координационен съвет за информационно общество (4 работни групи), Национален съвет за тристранно сътрудничество (5 комисии), Съвет по европейска комуникация (1 консултативен съвет), Съвет по европейските въпроси (31 работни групи), Съвет „Международно сътрудничество за развитие“ (1 работна група) и Междуведомствения съвет по чл. 383 от Закона за съдебната власт (1 експертна комисия). Временните работни групи обикновено се създават при възникване на необходимост, по решение на съвета или на неговия председател.

Проучването сред секретариатите показва, че възможността за създаване на работни групи/комисии се използва относително активно – към 14 от 27 отговорили съвета има създадени подобни звена. 3 от тези съвета са сред посочените по-горе, формиращи

постоянни работни групи. Останалите 11 са създали една или повече работни групи на *ad hoc* база, за решаване на конкретни въпроси.

Практически проблеми пред дейността на консултативните съвети

Участвалите в полевото проучване секретариати бяха помолени да посочат трите най-сериозни проблема, с които се сблъсква съответния консултативен съвет в своята работа. Това ни позволи да идентифицираме основните проблеми, с които се сблъскват съветите в своята практика и които съответно затрудняват ефективната им работа. Най-често посочваните проблеми могат да бъдат систематизирани в следните категории:

- *Слабо участие в работата* от страна на част от членовете. Отсъствието от заседания на членове е сред най-често посочваните от секретарите проблеми. Сред причините за тази слаба активност се изтъкват високата служебна ангажираност на членовете, липса на интерес за участие, липса на позиция по обсъжданите въпроси. 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
- *Недостатъчно финансово и материално-техническо обезпечаване*. Липсата на собствен бюджет масово се посочва от секретариатите като пречка за осъществяването на пълноценен консултативен процес. Това се отразява както върху мотивацията на членовете и на екипа, обслужващ дейността на съответния съвет (в повечето случаи членовете и секретарите не получават заплащане), така и върху способността да се ползва външна експертиза, да се провеждат изследвания, проучвания и т.н.
- *Недостатъчен административен капацитет*. Липсата на обособен отделен щатен секретариат се смята за пречка пред оперативното и административното реализиране на взетите решения.

Практика за отчитане на становищата и предложенията на структурите на гражданското общество

Анализът на практиката за отчитане на становищата и предложенията на СГО се основава на резултатите от двете полеви проучвания, осъществени от екипа на „Индъстри Уоч Груп” – сред секретариатите на консултативните съвети и сред извадка

от неправителствени организации и социални партньори с активно участващи в процесите на формиране на политики в България.

При преобладаваща част от взелите участие в полевого проучване съвети (20 от 27 отговорили) се установява наличие на механизъм за отчитане на становищата и предложенията на структури на гражданското общество. Най-често като такива механизми се посочват:

- включването на представители на СГО в състава на съветите като членове (10 съвета);
- възможност за *ad-hoc* участие на представители на СГО в конкретни заседания и/или включването им в работни групи, създадени за решаване на конкретни проблеми (8 съвета)
- включването на СГО в процедура по съгласуване/обществено обсъждане (3 съвета).

Въпреки формалното наличие на механизми за отчитане на становищата и предложенията на СГО от страна на консултативните съвети, на практика повечето съвети не изглеждат особено отворени към разглеждането на предложения на неправителствени организации - през последната година едва 9 от включилите се в изследването 27 съвета са обсъдили въпроси, предложени от СГО. Като цяло може да се направи извода, че структурите на гражданското общество се разглеждат по-скоро като източник на експертиза и/или като източник на конкретна информация, отколкото като проактивна страна при формирането на политики.

Този извод се потвърждава и от полевого изследване сред СГО. Между 1 и 15 декември 2008 г. "Индъстри уоч" проведе сондажно проучване на практиката за отчитане на становищата и предложенията на СГО, при което бяха поканени да дадат свободни интервюта представители на 40 неправителствени организации, за които имаше достатъчно предврителни основания да се прецени, че имат водещи позиции в страната. Отзоваха се точно половината от тях (20).

От организациите, включени в проучването, 11 участват в работата на междуведомствени консултативни съвети като членове. Този брой може да се разглежда по-скоро като нисък предвид обстоятелството, че става дума за водещи

организации с добре развити структури и специалисти, които могат да бъдат полезни в работата на консултативните съвети и чиито мнения и съвети следва да бъдат търсени от публичната администрация.

Освен включените в състава на консултативни звена НПО, други 5 организации са били канени за участие в конкретни заседания на такива съвети. От всичките 16 организации, участвали под една или друга форма в работата на съветите, само 4 оценяват тази работа като добра. Повечето преценяват дейността по-скоро като задоволителна.

Проведените интервюта с неправителствени организации потвърждават извода, че в общия случай тяхното участие е свързано реално с консултантска дейност – за промени в конкретни нормативни актове, или за решаването на конкретен въпрос/проблем. Представителите на 2 от включените в изследването организации оценяват участието си като чисто формално. По-голямата част от отговорилите отчитат частична успеваемост на своето участие в работата на консултативни звена. Само 3 организации смятат, че становищата и предложенията им винаги се отчитат при вземането на конкретни решения от страна на съответните съвети.

Участниците в изследването посочват общо 31 конкретни *проблеми, свързани с организацията на работата на междуведомствените консултативни съвети*. Тези проблеми биха могли да се групират по следния начин:

- Формално разглеждане на обсъжданите проблеми. Тук влизат 13 отговора, които биха могли да бъдат обобщени под тази формулировка. Става дума за несериозно отношение към разглеждания проблем, липса на интерес, неподготвеност, налагане на решения, нямащи общо с характера на обсъждането и др.
- Ниска организационна култура (12 отговора) – липса на предварителна подготовка на заседанията, липса на кворум, разпращане на поканите за участие в последния момент, липса на правила за вземане на решения, нереалистични срокове за разглеждане на проблема и др.
- Дефицит на информация по разглежданите проблеми (8 отговора).

Извън посочените проблеми, прави впечатление, че според мнозинството от участниците в проучването (11) *не са налице възможности за контрол дали*

решенията, взети от консултативните съвети се изпълняват във вида, в който са приети.

Като цяло се налага извода, че и по отношение на привличането на НПО в работата на консултативните съвети, и по отношение на преодоляването на чиновническо-бюрократичното отношение към тяхната работа, не е направено достатъчно, за да бъдат те достатъчно ефективна форма за съгласуване на позиции по въпроси от важен обществен интерес.

Ниво на прозрачност и контрол при работата на съветите

Пред българското правителство стои задачата да развива административен капацитет, който е способен да изпълни стратегически цели и задачи в съответствие с принципите на ефективност, ефикасност, прозрачност и отчетност. Това е свързано с повишаване на общественото доверие и осигуряване на ясни приоритети.

С развитието на ИКТ и концепцията за електронно правителство все по-голяма част от работата и крайните резултати на администрацията трябва да бъдат прозрачни и достъпни за всички заинтересовани страни - чрез Интернет портали и специализирани Интернет страници. Въпреки реалните усилия на администрацията за развитие на комуникационната среда, все още работата с електронни база данни и документи е практически на относително ранен стадий в развитието си. По-голямата част от документооборота в работата на администрацията е на хартиени носители и съответно липсват аналози в електронен вариант, като електронно деловодство, папки; единни правила за обмяна на електронни документи между различните администрации; електронно архивиране; единни формати и т.н.³ Ползването на електронни документи изисква въвеждане на унифициран стандарт, модел на централно равнище, който да следват всички администрации по време на целия “живот” на даден електронен документ - създаване, получаване, завеждане, обмяна, изпращане, ползване, архивиране, унищожаване. Това предполага цялостна реорганизация на дейността на държавната администрация и въвеждането на по-модерни системи за документооборота.

³ Годишен доклад “Е-България” 2006 г.

Изследване на Световната банка⁴ емпирично доказва, че прозрачността е правопропорционална на ефективността на правителствата чрез възможността да се следи работата на администрацията, което е предпоставка за подобряване на услугите, които тя предоставя. Прозрачността влияе и върху конкурентността на икономиката и върху нивото на корупция. Прозрачността е сигнал и ориентир за бизнеса.

Гарантирането на прозрачност и отчетност на администрацията може да се постигне чрез осигуряване на ясна и достъпна информация за резултатите от дейността ѝ. Това се отнася за всички нива на администрацията и е един от принципите на добро управление.

Всичко това може да бъде проследено и анализирано, ако документите за създаването, дейността и контрола на работата на административните и в частност на консултативните структури са публично достъпни и предоставят пълна информация за осъществяваната дейност.

Индикатори за оценка на прозрачността

За целите на настоящето изследване изведохме няколко основни индикатора за прозрачност, достъпност и отчетност, като всеки един от елементите отговаря на степента на прозрачност на идентифицираното консултативно звено. Определянето на тези индикатори е извършено на базата на преглед на заложените изисквания в правилниците за дейността на съветите, добрите практики и концептуалните идеи на електронното правителство. След дефинирането на изискванията за прозрачност анализирахме по какъв начин и до каква степен тя се припокрива с всяка една консултативна единица.

По отношение на прозрачността на консултативните съвети разглеждаме следните индикатори, които служат за анализ и оценка:

⁴ “Transparenting Transparency” Initial Empirics and Policy Applications, Anna Bellver and Daniel Kaufmann, The World Bank, 2005 (http://siteresources.worldbank.org/INTEAPREGTOPRURDEV/Resources/573691-1175901454225/seminar1_background_reading.pdf)

1. **Наличие на Интернет страница** - собствена или подстраница на друга структура
2. **Годишен доклад** - публикуван на Интернет страницата или посочен като наличен в попълнените въпросници
3. **Други отчети** - публикувани на Интернет страницата или посочени като налични в попълнените въпросници
4. **Правилник за дейността** - публикуван на Интернет страницата или достъпен в бази данни от закони, предлагани от различни доставчици. Частичното или общо уреждане на дейността (например чрез няколко общи разпоредби в закон или правилник за прилагането на закон), не може да се отчете като „прозрачно“. Съществуването на правила за дейността, които не са публикувани или достъпни за обществото също приемаме за липса на прозрачност при този индикатор.
5. **Работна програма** – публикувана в Интернет, гласувана от дадена структура или посочена в попълнените въпросници като налична.
6. **Анализи, проучвания, становища** - публикувани в Интернет, в (на собствената страница, на други страници или като част от друг документ) или посочени попълнените въпросници като налични.
7. **Публикации и събития** - публикувани в Интернет (на собствената страница, на други страници или като част от друг документ) или медиите.
8. **Записки и стенограми от проведени заседания и приети решения** - публикувани в Интернет, (на собствената страница, на други страници или като част от друг документ) или посочени попълнените въпросници като налични.

Според тези критерии консултативните звена в България могат условно да се разделят на три групи: (1) прозрачни, (2) непрозрачни и (3) абсолютно непрозрачни, като класификацията им се определя според броя и вида на индикаторите. За целта сме разработили оценяване на прозрачността на базата на точкова система. Подобен подход позволява да се отчете не само броят на публично достъпните документи за даден съвет, но и теглата на тези индикатори като фактори за прозрачност. По-долу е

представена стойността на различните индикатори и начинът на класифициране на различните структури.

Индикатор	Интернет страница	Годишен доклад	Отчет	Правилник за дейността	Работна програма	Анализи, проучвания, становища	Публикации, събития	Записки и стенограм и от заседания
Точки	20	10	10	10	10	5	5	10

След определянето на стойности на различните индикатори можем да определим и начина за класифициране на различните структури (Приложение 4).

Общият брой на точките за всички индикатори е 80. Според броя на точките, които се отнасят от всеки един отделен съвет определяме степента на прозрачност както следва:

- Прозрачни: над 60 точки;
- Непрозрачни: от 20 до 60 точки;
- Абсолютно непрозрачни: под 20 точки.

Резултати от проучването на прозрачността

При повечето консултативни съвети необходимата информация за работата им не е публично достъпна, а при някои дори изобщо не е налична. Подобна практика не позволява реалното оценяване и проследяване на дейността на административните структури.

Има и добри примери, при които цялата информация за дейността е публично достъпна. Обикновено това е благодарение на самостоятелните усилия на дадената администрация и рядко има ефект и върху останалите.

От общо 59 разглеждани консултативни съвети едва 18 (или около 30%) имат работеща Интернет страница, където е достъпна някаква информация за работата им и различни видове документи, разкриващи спецификата на дейността им. Това са Координационният съвет за информационно общество, Националният съвет за

сътрудничество по етническите и демографските въпроси, Националният съвет по наркотичните вещества, Националният съвет по равнопоставеността на жените и мъжете, Съветът за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности, Съветът по децентрализация на държавното управление, Съветът по националния радиочестотен спектър, Националният съвет по читалищно дело, Съветът за икономически растеж, Националният съвет по туризъм, Междуведомствения съвет по въпросите на военнопромишления комплекс и мобилизационната готовност на страната, Съветът по международни осиновявания, Съветът по гражданство, Съвет за защита на интелектуалната собственост, Националният съвет за закрила на детето, Националният съвет по метрология, Националният съвет за научни изследвания и Национален съвет по условията на труд. От посочените съвети, 12 на практика имат Интернет под-страница към структурата, която изпълнява ролята на секретариат. Останалите шест съвета имат отделно създадени Интернет страници, които са и най-пълните и информативни за дейността им.

Както вече споменахме, при повечето от тези съвети информацията, която съдържат Интернет страниците им е достатъчно изчерпателна, за да може да се анализира практическата им работа, но само Интернет страниците не са достатъчно добър измерител на публичността на дейността на подобни звена.

Общо *шест* са съветите, чиито основни документи са публично достъпни⁵. Те могат да се определят за **прозрачни**. В тази група се включват Националният съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси, Националният съвет по наркотичните вещества, Съветът за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности, Съветът по децентрализация на държавното управление, Съветът по международни осиновявания и Националният съвет по читалищно дело.

⁵ Под публично достъпни се разбира наличието на документи в интернет и/или режим на свободен достъп при поискване на място.

За други *тридесет и пет* информацията не е достъпна или е твърде оскъдна. Тях определяме като крайно или **абсолютно непрозрачни**. Това са Консултативен съвет по въпросите на военноинвалидите и военнопострадалите, Съвет по държавен вътрешен финансов контрол, Национален съвет по данъчна политика, Национален съвет за насърчаване на заетостта, Съвет по интеграция на ромите в българското общество, Национален съвет по горите, Национален управляващ съвет за ограничаване и премахване на детския труд, Консултативно-експертен съвет за лечебни растения, Национален консултативен съвет по професионална квалификация на работната сила, Междуведомствен консултативен съвет по устойчиво развитие, Съвет за социално подпомагане, Съвет по отбрана, Национален съвет по трудова миграция, Съвет за ограничаване и предотвратяване на тютюнопушенето в Република България, Национален съвет по иновации, Национален съвет по биологично разнообразие, Междуведомствен съвет за управление на изпълнението на Националния план за действие по околна среда – здраве, Национален съвет за защита на потребителите, Висш консултативен съвет по водите, Съвет за координация и обмен на информация между органите, осъществяващи контрол на пазара на стоки, Съвет за координация и мониторинг при реализацията на инфраструктурни проекти с национално значение, Съвет “Международно сътрудничество за развитие”, Съвет по европейска комуникация, Междуведомствен съвет по експортно застраховане, Междуведомствен съвет по участието на Република България в НАТО, Национален съвет по безопасност на храните, Национален съвет по медицинска експертиза, Съвет по сигурността, Съвет за координация и оперативно наблюдение на средствата от Европейския съюз, Висш съвет по фармация, Консултативен съвет за чуждестранни инвестиции и финансиране, Междуведомствен съвет по въпросите на граничния контрол, Национален съвет за тристранно сътрудничество, Национален статистически съвет и Национален архивен съвет.

Останалите 18 съвета могат да се определят като **непрозрачни**. Мнозинството съвети, включени в тази група имат изградена под-страница в Интернет, на която са публично достъпни най-често правилникът за дейността, някои анализи/ проекти на нормативни актове, както и статии в пресата за работата на съветите.

Броят на съветите, за които са публично достъпни изброените документи, както и процентното им изражение спрямо общия брой, могат да бъдат изобразени на следната таблица:

Таблица 10: Брой на консултативните съвети, за които има публично достъпна информация и дялът им (в проценти) в общия брой на консултативните звена

	Брой	Дял
Правилник за дейността	35	61 %
Публикации и събития	19	33 %
Интернет страница	18	32 %
Годишен доклад и отчет	8	14 %
Анализи и проучвания, становища	8	14 %
Записки и стенограми от проведени заседания	8	14 %
Работна програма	5	9 %

Годишен доклад и годишен отчет

По-малко от 14 % (8 съвета от общо 59) от консултативните съвети в България изготвят годишни доклади и/или отчети за дейността си, които са публично достъпни (в Интернет или при поискване, така както е декларирано в попълнените въпросници) въпреки, че по-голямата част от тях имат подобно изискване.

Годишните доклади и отчети на съветите са основен елемент при оценяването на дейността на дадения съвет, тъй като те съдържат основните моменти от работата на съвета и разходите, които са разходвани при осъществяване на дейността.

Чрез сравнение на годишния доклад и отчета на съвета в голяма степен може да се определи ефективността и ефикасността му.

Правилник за дейността

Правилникът за дейността урежда правилата на работа, основната задача, членовете на съвета и техния брой, заседанията на членовете, взимането на решения, контрола на изпълнението им и необходимите документи, които съветът трябва да поддържа и изготвя.

За значителен брой (35) от консултативните звена в България правилникът за дейността е лесно достъпен в Интернет, на място или в различните бази данни със закони, предлагани от различни доставчици. По този начин лесно могат да се проследят изискванията според правилника и реалните условия в съвета.

Тук трябва да се направи уговорката, че за част от съветите няма обособени правилници и работата им се урежда в Правилник за приложението на даден закон или са просто част от закон, т.е. трудно биха могли да бъдат намерени. Тези случаи ние класифицираме като съвети с липса на правилник, дотолкова доколкото не биха могли лесно да бъдат идентифицирани правилата за работа на структурата, още повече че не съдържат някои основни реквизити, присъщи за правилник.

Работна програма

Пет от общо 59 съвета, което представлява по-малко от 10%, разполагат с работна програма, която може да бъде намерена в Интернет или на място (по данни от проведеното анкетно проучване). Тя определя дейността им по време на всяка календарна година.

Когато липсата на работна програма е съчетана с липса на годишен доклад и/или отчет за дейността, е много трудно да се оцени дейността и актуалността на съвета, както и да се контролира изпълнението на приетите решения. Наличието на работна програма е важно условие за прозрачност и контрол на съвета, защото позволява съпоставянето на първоначално определените цели и крайния резултат.

Анализи, проучвания, становища

Публично достъпните анализи, проучвания и дадени становища от даден съвет са индикатор за извършването на дейността и позволява да се оценява експертизата на членовете на съвета. За около 14% от съветите в България подобна информация е достъпна в Интернет или на място (според попълнените въпросници).

Изключително ниският процент на подобни документи отразява донякъде средата, в която работят съветите – липса на задълбоченост, експертност и информираност при обсъждането/вземането на решения. Добър пример в тази категория е Съветът по

децентрализация на държавното управление, на страницата на който има публикувани значителен брой доклади и изследвания по темата.

Публикации и събития

Само за 19 от консултативните звена има публикации за дейността им в различни медии, както и за организацията на събития, свързани с дейността им. Тук трябва да поясним, че не оценяваме единствено наличието на информация за събитията на съветите на техните страници, но и наличието на информация в медиите и различни доклади, изготвени от други структури (държавни и частни), свързана с организирани обсъждания, инициативи, кръгли маси и т.н.

Записки и стенограми от проведени заседания и приети решения

Всички консултативни съвети в България трябва да имат налични записките и стенограмите от проведените заседания, а гарантирането на прозрачност изисква те да са публично достъпни. Около 14% от тях в действителност пазят подобни документи. Има случаи, когато за известен период от датата на създаването си даденият консултативен съвет поддържа подобни документи и те са публично достъпни. С течение на времето, обаче, тази дейност се извършва все по-рядко и сега вече не се пазят, архивират и предоставят никакви записки и стенограми, по които може да се проследи начинът на протичане на проведените заседания. Това има няколко негативни ефекти: (1) не може да се проследи дебатът по обсъжданите въпроси във времето; (2) не може да се идентифицират тези членове, които инициират определени обсъждания, което не позволява да се търси отговорност; (3) не се „пази“ натрупаната експертиза от изминали заседания, което може да забави силно работата.

Контрол

При повечето разглеждани структури контролът по прилагането на взетите решения се осъществява от председателя. Този въпрос обикновено се урежда в правилника за дейността на съвета, но за повече от 1/3 от съветите не може да се намери информация за това кой точно отговаря за изпълнение на решенията или резултатът от дейността.

Пример за прозрачност и възможност за ефективен контрол е Националният съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси. Съветът има Интернет

страница, която съдържа подробна информация за всички аспекти на дейността на съвета.

Това включва всички нормативни документи, доклади, структура. Освен посочените много лесно може да се намерят всички проекти, които касаят съвета, всички проучвания, изследвания и публикации. Съветът дори е публикувал бюлетини и използвани статистика относно предмета на дейността му. Посочени са добрите практики и сътрудничеството на съвета с други институции, неправителствени организации и медии.

Прегледът на базата данни на Националния съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси, която е достъпна за всички интересуващи се, показва наистина прозрачна структура, която е способна на извършва дейността си ефективно и ефикасно, да взима добри решение и да успява да осъществи контрола по прилагането им.

Този пример може да послужи за увеличаването на прозрачността и контрола във всички консултативни звена в България.

Изводи

1. 89% от консултативните структури в България могат да се определят като непрозрачни.
2. Най-лесно достъпни са нормативните документи, с които са създадени съветите, т.е. основанието за съществуването им.
3. Изключително недостъпни са отчетите за дейността, финансовата информация и стенограмите от заседанията, т.е. данните, които биха позволили да се осъществява реален контрол и оценка.
4. Все още малка част (30%) от съветите имат Интернет страница, което силно затруднява въвличане на трети страни в работата на структурите, контролът и оценката на работата. Не на последно място, това означава създаването на практически трудности като идентификация и контакт със секретаря на съвета за получаването на каквато и да е по-подробна информация.
5. Дейността по контрол на съветите не е прозрачна – в много случаи няма информация кой изпълнява тази дейност и какво е качеството на изпълнение.

Роля на консултативните съвети при изпълнението на ключови политики

Наличието на 59 консултативни съвета в момента показва възприятието на администрацията за ролята, която тези структури трябва да изпълняват.

Самият факт на създаване на консултативен съвет трябва да означава, че определена област се счита за особено важна, или форматът на консултативен съвет е добър вариант за провеждането ѝ.

С цел идентифициране на ролята на съветите при изпълнението на ключови политики на първо място прегледахме нормативната база и формалните дейности, които са вменени на съветите. По този начин придобиваме представа за това какво по нормативен акт трябва да правят съветите.

За целта на анализа разглеждаме следните **критерии**:

- Изготвени предложения за нови и изменения и допълнения в съществуващи нормативни документи; изготвени конкретни препоръки за промяна в нормативната уредба; представени мнения, позиции и становища. В общия случай резултатът от работата на този вид консултативни съвети е именно провеждане на по-широко обсъждане и консултиране с други структури от администрацията и неправителствения сектор;
- Създаване на стратегии, национални планове и други ключови документи, които са в началото на провеждане на правителствената политика. Тези структури играят важна роля като още в първоначалния етап, използвайки експертизата на няколко ключови структури, и с важното участие на НПО формулират основата на дадена политика.
- Предоставяне на конкретни услуги, които на практика провеждат определена политика – издаване на лицензии, определяне на квоти, произнасяне по заявления, утвърждаване на стандарти. Това са съвети, които на практика имат функции, характерни за изпълнителната власт и са най-далеч от чисто консултативния характер, който се очаква от тях.

Подробна информация е предоставена в Приложение 3.

Според описаните критерии можем да групираме структурите в следните групи:

1. Съвети с **чисто консултативен/координационен характер** – такива според акта на създаването си са 22 съвета. В техните функции основно се включват дейности по разглеждане, коментар и обсъждане на стратегии, проекти за нормативни актове, предоставяне на становища и препоръки, извършване на координация между различни институции и/или неправителствения сектор, организиране на публични обсъждания и консултации със заинтересовани страни и т.н.

В общия случай, резултатите от дейността на тези съвети могат да се групират в 1) становища към съответната администрация, които обаче не са задължителни, а възприемането им зависи от волята на последната; и 2) организиране на връзката между администрацията и неправителствения сектор. Общият извод от съществуването на тези съвети е, че те могат да имат важна роля в провеждането на ключови политики, но поради прекалено общо описаните им дейности, или/и липса на ефективна организация на дейността им крайният ефект не е лесно да се идентифицира.

2. **Съвети, които имат някаква по-конкретна роля** в осъществяването на дадена политика – такива са 14 съвета. При тях характерното е, че в резултат на решения взети от тях на последващ етап други структури осъществяват на практика ключовата политика в съответната област.

Може да се обобщи, че те поставят основата за провеждането на дадени политики. Пример за такива съвети са Съвета за координация и мониторинг при реализацията на инфраструктурни проекти с национално значение (под негово ръководство през 2005 е разработена Национална стратегия за интегрирано развитие на инфраструктурата на Република България за периода 2006-2015 г. и оперативен план за нейното изпълнение), Съвет по европейска комуникации (планира Комуникационната стратегия за подготовка на членството на Република България в Европейския съюз), Национален съвет по условията на труд (взема решения за създаване на отраслови и браншови структури за тристранно сътрудничество по условията на труд), Национален съвет по туризъм (утвърждава годишната програма за разходване на средствата за държавното финансово подпомагане на развитието на туризма, в т. ч. на годишната програма за национална туристическа реклама) и др.

Като цяло, описаните съвети имат роля в провеждането на държавната политика в съответната област, но с по-меки мерки и дейности.

3. **Съвети, които са ключово звено** в осъществяването на дадена политика – от всички разгледани съвети, 21 имат ясно описани функции, които им дават значителни правомощия и ги позиционират ясно в процеса на провеждане на политики. Такива съвети са например:

- Съвет по международни осиновявания - прави предложения за определяне на подходящ осиновяващ - чужденец; изразява мнение и дава препоръки по изпълнението на изискванията за международните осиновявания; изразява мнение пред министъра на правосъдието относно молбите на български граждани за осиновяване на дете - чужд гражданин и др.;
- Съвет по гражданството - дава мнение по молбите и предложенията, свързани с българското гражданство;
- Висш съвет по фармация - разглежда заявленията за търговия на дребно с лекарствени продукти и прави мотивирано предложение за издаване на разрешение или отказ, както и за отнемане на издадени разрешения; прави предложение за издаване или отнемане на лицензия за търговия;
- Национален съвет по биологично разнообразие - определя заедно с МОСВ списък на защитените зони; разглежда планове за действие за растителни и животински видове и разрешава по-нататъшно действие и др.;
- Национален съвет трудова миграция - определя годишни квоти за прием на работници от трети страни;
- Съвет по европейските въпроси - координира и съгласува позициите, които българските представители защитават на заседанията на работните органи
- Национален съвет по безопасност на храните - утвърждава минимални съдържания и съотношения на основните компоненти на утвърдения състав на храните; утвърждава ръководства за прилагане на добри

практики и за внедряване на системата за анализ на опасностите и критични контролни точки при производството и търговията с храни.

На практика тази група съвети са тези, които имат явна и важна роля за водене на определена политика; по-често имат годишен план, фиксирани задължителни срещи, по-достъпни материали за извършената дейност и т.н. Дейността на тези съвети има за резултат издаване на разрешителни, определяне на квоти, задаване на конкретни параметри за по-нататъшната дейност на администрацията, определя бюджет, осъществява реален контрол и т.н.

Трябва отново да уточним, че описаната класификация е изготвена въз основа единствено на нормативните документи, с които съветите са създадени. Обобщената информация е представена в таблицата по-долу.

Таблица 11: Роля на консултативните съвети при осъществяването на ключови политики

Ключова роля в провеждането на държавна политика	Специфична роля в провеждането на държавна политика	Консултативно – координираща роля
Междуведомствен съвет по въпросите на военнопromишления комплекс и мобилизационната готовност на страната	Съвет за координация и обмен на информация между органите, осъществяващи контрол на пазара на стоки	Консултативен съвет за чуждестранни инвестиции и финансиране
Междуведомствен съвет по въпросите на граничния контрол	Координационен съвет за информационно общество	Консултативен съвет по въпросите на военноинвалидите и военнопострадалите
Междуведомствен съвет по експортно застраховане	Съвет по децентрализация на държавното управление	Междуведомствен съвет за управление на изпълнението на Националния план за действие по околна среда – здраве
Междуведомствен съвет по участието на Република България в НАТО	Съвет за икономическа политика	Национален съвет по равнопоставеността на жените и мъжете
Национален съвет за интеграция	Национален съвет по условията на	Съвет за икономически растеж

на хората с увреждания	труд	
Национален съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси	Съвет за координация и мониторинг при реализацията на инфраструктурни проекти с национално значение	Съвет за ограничаване и предотвратяване на тютюнопушенето в Република България
Национален съвет за тристранно сътрудничество	Съвет по отбрана	Съвет по държавен вътрешен финансов контрол
Национален съвет по безопасност на храните	Съвет “Международно сътрудничество за развитие”	Национален съвет по данъчна политика
Национален съвет по медицинска експертиза	Съвет за социално подпомагане	Национален съвет за защита на потребителите
Национален съвет по наркотичните вещества	Национален съвет по туризъм	Национален съвет по иновации
Съвет за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности	Междуетовмествен консултативен съвет по устойчиво развитие	Консултативен съвет за насърчаване на малките и средните предприятия
Съвет по европейските въпроси	Съвет по европейска комуникация	Национален съвет по метрология
Съвет по националния радиочестотен спектър	Национален архивен съвет	Национален съвет за научни изследвания
Съвет по сигурността	Национален статистически съвет	Национален съвет за насърчаване на заетостта
Висш съвет по фармация		Съвет по интеграция на ромите в българското общество
Национален съвет трудова миграция		Национален съвет по горите
Национален съвет по биологично разнообразие		Висш консултативен съвет по водите
Съвет за защита на интелектуалната собственост		Национален съвет по читалищно дело
Съвет за координация и оперативно наблюдение на средствата от Европейския съюз		Национален управляващ съвет за ограничаване и премахване на детския труд
Междуетовмествен съвет		Национален консултативен

по чл. 383 от Закона за съдебната власт и на помощните органи към него		съвет по професионална квалификация на работната сила
Съвет по международни осиновявания		Национален съвет за закрила на детето
Съвет по гражданството		Консултативно-експертен съвет за лечебни растения

Така направената класификация на съветите трябва да бъде допълнена и с преглед на средата, в която функционират от гледна точка на „обезпеченост” с ключови документи, които да насочват, ограничават и определят дейността им. Тук имаме предвид дали за областта, в която работят съветите има изготвена стратегия, дългосрочна програма или план, които да са водещите и референтни документи за консултативните съвети, и спрямо които може по-задълбочено да се оцени ролята им в провеждане на ключовите политики.

В тази връзка се открояват две групи съвети:

1. Съвети, които работят в области, където **има изготвени стратегически документи** или самите съвети са участвали активно в съставянето им – такава е ситуацията за повече от 70% от съветите. Например, Национален съвет по наркотичните вещества (Национална стратегия за борба с наркотиците 2003-2008), Съвет за ограничаване и предотвратяване на тютюнопушенето в Република България (Национална програма за ограничаване на тютюнопушенето в Република България 2007 – 2010 г.), Съвет по европейска комуникация (Комуникационна стратегия на Република България за Европейския съюз 2007-2009 г.), Съвет за координация и мониторинг при реализацията на инфраструктурни проекти с национално значение (Националната стратегия за регионално развитие на Република България за периода 2005 – 2015 г.), Национален съвет по биологично разнообразие (Национален план за опазване на биологичното разнообразие 2005 – 2010) и др.

Полевото проучване сред съветите показват, че тази група има по-ясни приоритети, които са формулирани именно в тези стратегически документи, което от своя страна им позволява да бъдат относително по-ефективни. В допълнение, 38% от всички участвали в проучването съвети посочват, че имат

годишен план за действие, като в повечето случаи това са именно съветите, които действат в среда, в която са налице стратегически документи. Затова и плановете за действие отразяват целите в тези документи и посочените постигнати резултати от дейността им в последствие лесно могат да бъдат оценени като релевантни за дадената политика.

2. Съвети, които работят най-вече **като следствие на възникнали проблеми/въпроси** - от представените отговори от секретариатите на съветите и преглед на средата, в която работят става ясно, че част от тях нямат ясно определени конкретни приоритети, нито пък все още не е налице стратегически документ, който да служи като пътна карта за дейността им. Това донякъде произлиза от факта, че повечето от тези съвети имат предимно консултативно-координиращ характер и не са натоварени с конкретни, измерими и регулиращи функции, присъщи на други съвети. В тази връзка, фактът, че част от съветите не се съвещават редовно и нямат програма за дейността си може да се разглежда като положителен факт, доколкото не се очакват специфични резултати от тях и това не затруднява дейността на други структури.

От горната класификация зависят и в значителна степен резултатите от дейността на съветите.

Третият етап в анализа на ролята на съветите е преглед на конкретните резултати от дейността на съветите. Данните са от анкетата и достъпна информация в Интернет и за съжаление половината от посочените резултати е трудно да бъдат оценени от гледна точка на принос към провеждането на държавната политика. Почти половината от съветите (42% от отговорилите) посочват като резултат изготвени предложения за промени на нормативни актове, становища по стратегии и др. подобни. Сами по себе си тези резултати биха могли да имат значително въздействие върху правната среда в дадената област, но липсва информация дали те са били приети и въведени в законодателството на практика.

Сред посочените резултати има и издаване на лицензии, одобряване на размер на държавни гаранции, създаване на процедури за координация и обмен на информация, одобрение на годишни отчети, проведени обучения и др. Част от тези дейности са тясно свързани с целта на съществуване на съветите и изцяло подпомагат изпълнението на определената политика.

Важна част от анализа на ролята на съветите при изпълнението на ключовите политики е прегледът на реалните резултати от дейността им, които бяха установени по време на изследването.

Таблица 12: Резултати/продукти от дейността на консултативните съвети за 2008 г. според получената от тях информация

Структура	Дейности през 2008
Национален съвет по равнопоставеността на жените и мъжете	Становища, стратегии, изменения в НА
Съвет за икономически растеж	Предложения за промени в НА
Съвет за ограничаване и предотвратяване на тютюнопушенето в Република България	Предложения за промени в НА
Висш консултативен съвет по водите	Предложения за промени в НА
Национален управляващ съвет за ограничаване и премахване на детския труд	Обсъжда отчета на изпълнение и приемане на предстоящи проекти в областта на ограничаване и премахване на детския труд, Обсъжда Доклада на Правителството на Р България пред Международната организация на труда за изпълнението на Конвенция № 182 на МОТ относно забраната и незабавни действия за ликвидиране на най-тежките форми на детския труд и Доклада на Правителството на Р България пред Международната организация на труда за изпълнението на Конвенция № 138 на МОТ относно минималната възраст за приемане на работа
Съвет за координация и обмен на информация между органите, осъществяващи контрол на пазара на стоки	Приети са Процедурни правила за координация между членовете на Съвета за координация и обмен на информация между органите, осъществяващи контрол на пазара на стоки
Координационен съвет за информационно общество	Становища, стратегии, изменения в НА, анализи
Национален съвет по условията на труд	Становища, стратегии, изменения в НА

Съвет за икономическа политика	Одобрява размер на държавните гаранции по Закона за кредитиране на студенти и докторанти за 2009 г., на проекти, които ще се финансират с държавни заеми през 2009 г. и на проекти, които ще се финансират със заеми, за които се предвижда издаване на държавна гаранция през 2009 г
Съвет по децентрализация на държавното управление	Становища, изменения в НА
Междуведомствен консултативен съвет по устойчиво развитие	Подписан е договор с БАН за окончателно разработване на проект на Национална стратегия за устойчиво развитие на Р България; Публикация на НСИ – Индикатори за устойчиво развитие на Р България; Изпълнение на проект за Разработване на индикатори за оценка на напредъка по изпълнение на Националната стратегия за устойчиво развитие със средства от грантова схема на ЕВРОСТАТ. Проектът се разработва съвместно между МИЕ и НСИ; Проведени кръгли маси за обсъждане на проекта на Национална стратегия за устойчиво развитие с представители на научните среди; Участие в дейности на международната мрежа по устойчиво развитие – ESDN.
Съвет “Международно сътрудничество за развитие”	През 2008 протече интензивна дейност по изработването на нормативната уредба и програмната рамка на политиката на развитие.
Национален съвет по туризъм	Становища, предложения за промени на НА
Междуведомствен съвет по въпросите на военнопromишления комплекс и мобилизационната готовност на страната	Издаване на лицензии, осъществяване на методически контрол, предложения за промени в НА, изготвени становища по проекти за НА
Национален съвет за интеграция на хората с увреждания	Становища, стратегии, предложения за изменения на НА
Национален съвет за тристранно сътрудничество	Становища, стратегии, предложения за изменения на НА
Национален съвет по безопасност на храните	Няма - дейността на съвета е значително ограничена през 2008 поради продължителната процедура по

	приемането на нов състав на съвета чрез решение на Министерски съвет.
Национален съвет по медицинска експертиза	Становища, стратегии, предложения за изменения на НА
Национален съвет по наркотичните вещества	Приема шестмесечен и годишен отчет за изпълнението на Плана за действие към Националната стратегия за борба с наркотиците 2003- 2008 г. ; Приема годишния отчет за дейността на Областните съвети по наркотичните вещества и Превантивно-информационните центрове към тях; Одобряване на годишния доклад на Република България (Част I “Законодателни и административни мерки”, Част II “Злоупотреба с наркотици” и Част III “Незаконно предлагане на наркотици”), във връзка с подготовката на годишния отчет за 2007 г. на Комисията по наркотичните вещества по изпълнение на Договорите за международен контрол на наркотиците.
Съвет за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности	Подобрява ефикасността на цикъла на управление и контрол по еврофондовете; изпълнен ангажимент по целогодишно обучение на всички, имащи отношение по управлението и контрола на еврофондовете в областта на нередностите.
Съвет по европейските въпроси	Становища, предложения за промени на НА
Съвет по националния радиочестотен спектър	Становища, предложения за промени на НА
Национален съвет трудова миграция	Разработен механизъм за определяне на Годишни браншови квоти за достъп на граждани на трети държави до българския пазар на труда; одобрен типов проект на Спогодба за регулиране на трудовата миграция с трети държави
Съвет за защита на интелектуалната собственост	Набелязва конкретни стъпки за действия по правоприлагане
Висш съвет по фармация	Разглежда заявленията за търговия на дребно с лекарствени продукти , прави предложение за издаване или отнемане на лицензия за търговия на дребно и съхраняване на наркотични вещества

Съвет по международни осиновявания	Прави предложение пред министъра на правосъдието за определяне на подходящ осиновяващ
Съвет по гражданството	Дава мнение по молбите и предложенията, свързани с българското гражданство

Обобщените резултати от таблицата сочат, че 21 съвета от попълнените въпросниците, или 78% от участвалите в проучването, са имали роля във воденето на политики поне що се отнася до резултатите от работата им. Тези съвети са изготвили предложения за изменение на нормативен акт, представили са мнение по ключови документи и са изготвили становища. Можем да кажем, че това е в общи линии максималното, което може да се очаква като резултат от повечето съвети, имайки предвид правомощията и функциите им.

За да е пълен анализът на ролята на съветите обаче е необходимо да се проследи процесът до край, т.е. да се идентифицират случаите в които при вземането на крайните решения от съответното ведомство са били отразени коментарите и предложенията на консултативните съвети. За съжаление, това е практически невъзможно за повечето структури поради непрозрачност, липса на отчетност и оперативна организация за някои от съветите.

Единствените структури, за които могат да бъдат проследени крайните резултати са съветите, които изпълняват на практика неприсъщи дейности, които обаче са лесно измерими. Примери за подобни структури са:

- Междуведомствен съвет по въпросите на военнопromишления комплекс и мобилизационната готовност на страната - издава лицензии за извършване на външнотърговска дейност; издава лицензии за транспортирането на оръжие; води регистър; издава лицензии за извършване на посредническа дейност;
- Междуведомствен съвет по експортно застраховане - определя експозиции по държави; определя обхват на правомощия на управителни органи; одобрява разходи за дейността; определя начини на инвестиране на свободни средства;
- Съвет по националния радиочестотен спектър - взема решение за разрешаване ползването на конкретни радиочестоти и радиочестотни ленти;
- Национален съвет трудова миграция - определя годишни квоти за прием на работници;

- Национален съвет по туризъм - утвърждава годишна програма за разходване на средства.

Прегледът на практиката на работа на съветите от гледна точка на ролята им за изпълнение на ключови политики показва следните важни особености:

- Липсата на годишен план за действие силно затруднява целенасочените усилия за провеждане на политика и заемането на по-силна роля в този процес
- Определени съвети са натоварени с ясни, ключови роли в изпълнението на дадени политики и имат редовна дейност, която лесно може да бъде оценена като допринасяща за постигане на целите
- Немалка част има единствено консултативна роля и поради липса на достатъчно и достъпна информация е трудно да се оцени приносът им
- Липсата на информация за оценка на практика означава, че важна част от функциите на консултативните съвети не може да бъде изпълнена пълноценно – от една страна е трудно за самите членове на съветите да бъдат информирани своевременно за работата на структурите, а от друга страна неправителствения сектор, който все повече засилва ролята си и специализира в определени области не може да бъде включен ефективно.
- Значителна част от усилията на съветите, които са с предимно консултативен характер са в посока организиране на срещи по текущи въпроси, т.е. от една страна се разчита на своевременна реакция, а от друга не е направено необходимото това да става лесно и бързо, така че съветът да има важна роля от обсъждането на текущия проблем, идентифицирането на проблемните области, формулирането на конкретни мерки и евентуално консултиране и с неправителствения сектор и други заинтересовани структури в администрацията. Това поставя под въпрос съществуването на дадени съвети и ролята им в изпълнението на държавната политика.

Финансиране на консултативните съвети

Целта на анализа в тази част е да се идентифицират съществуващите механизми за финансиране на консултативните съвети, както и тяхната материална осигуреност.

След преглед на всички достъпни документи, свързани с дейността на съветите (ПМС, закони, решения, заповеди, правилници и др.), както и след систематизиране на информацията от полевого проучване сред секретариатите, се откриха следните закономерности:

- Нито един съвет няма обособен самостоятелен бюджет като първостепенен, второстепенен или от по-ниско ниво разпоредител с бюджетни кредити;
- С изключение на няколко съвета (участието, в които се заплаща – разгледани са в следствие) не са налице парични потоци към съветите;
- Установяването на тези или потенциално други парични потоци към съветите (за онези, за които официална информация не е налична и / или въпросниците не бяха попълнени) не е директно възможно, тъй като съответните възнаграждения не са посочени, а се използват категории като “... и определя тяхното възнаграждение”, “... получават годишно възнаграждение в размер до 5 минимални работни заплати, определено от ...” и т.н.;
- Само три от включените в полевого изследване 27 съвета водят собствена финансова отчетност (по информация от интервютата), но отчетите не са достъпни;
- Заседанията и всички свързани с текущата работа дейности се провеждат и извършват или от указания в конститутивния документ секретариат на съвета (отдел, дирекция, министерство) или от органа, който осигурява административно-техническото обслужване на съвета в случаите, когато последният не съвпада със секретариата;
- Част от консултативните съвети се свикват или събират при необходимост, без да е налице график, спрямо който да може да се извършва ежегодно или на по-кратък период планиране, което от своя страна да предполага предизвестеност на бъдещи разходи или някаква материална осигуреност;
- Разходите, които реално се извършват от поддържащите дейността на съветите ведомства не могат да бъдат установени, доколкото не са изрично указани в официалните им и достъпни бюджетни разчети, анализи и доклади⁶

⁶ Вероятно тази детайлизация все пак не е и оправдана от гледна точка цялостната дейност на ведомствата, неизвестността за свикване на някои от съветите по отношение на времето и честотата, а не на последно място и поради трудността за определяне на съотносимите разходи, доколкото според подадената информация, на обслужващия персонал не се изплащат допълнителни възнаграждения за администрирането дейността на съветите, а това е част от текущите им задължения.

Детайлна информация за финансово, техническо и административно обезпечаване дейността на отделните съвети е представена в Приложение 5.

Поради посочените в началото условия и особености, конкретната материална и трудова обезпеченост на съветите не може да бъде установена нито в стойности, нито в натурални измерители. Възможно е да се конкретизира и систематизира кои ведомства в най-голяма степен са ангажирани с административно и техническо осигуряване на отделни консултативни съвети, като за целта може да се използва броят съвети на едно ведомство. Този индикатор едва ли е напълно точен измерител на сумата от действителните разходи като цяло, които се извършват в това направление⁷, но неговото използване се налага поради липсата на по-детайлна информация. От друга страна, единствено на основата на предполагаемите разходи, без отчитане на ролята на всеки съвет в провежданата политика, както и структурата на държавната администрация, много от произтичащите заключения едва ли биха в пълна степен акуратни.

Таблица 13: Финансиращо / поддържащо ведомство по брой консултативни съвети (в низходящ ред)

Ведомство	Брой обслужвани съвети
Министерски съвет	11
Министерство на труда и социалната политика	9
Министерство на икономиката и енергетиката	5
Министерство на здравеопазването	5
Министерство на правосъдието	3
Министерство на външните работи	3
Министерство на отбраната	2
Министерство на околната среда и водите	2
Министерство на културата	2
Държавна агенция за информационни технологии и съобщения	2
Министерство на земеделието и храните	1

⁷ Това основно се дължи на различията в честотата на събиране, броя членове във всеки един съвет, както и на съпътстващите дейности, които се извършват като при някои съвети тези дейности далеч надхвърлят чисто консултативната дейност, състояща се в изготвянето на становища, даването на мнения и препоръки в съответните направления

Министерство на финансите	1
Министерство на вътрешните работи	1
Министерство на образованието и науката	1
Изпълнителна агенция за насърчаване на малките и средни предприятия	1
Държавна агенция за метрология и технически надзор	1
Изпълнителна агенция по лекарствата	1
Държавна агенция по горите	1
Държавна агенция по туризъм	1
Държавна агенция за закрила на детето	1
Комисия по търговия и защита на потребителите	1
N/A	4

Прегледът на концентрацията на консултативни структури, обслужвани от министерствата/агенциите и съпоставката на нормативната възможност за заплащане показва, че съветите, които имат най-интензивна работа не получават подкрепа под формата на финансов ресурс и/или заделени специално административни ресурси.

Анализът показва, че само три структури (според законодателството) имат определено заплащане в акта, с който са създадени. Интересен факт е, че за нито една от тях няма публично достъпна информация за работата им в последните години, т.е. едва ли може да се направи връзка между финансирането и публичността.

Таблица 14: Консултативни съвети с регламентирано заплащане

	Информация за работата	Състав
Висш съвет по фармация	Последната публична информация е за 12 броя заседания през 2004 година	19 членове - равен брой представители на Министерството на здравеопазването и на Изпълнителната агенция по лекарствата, на Фармацевтичния факултет на Медицинския университет-София, на съсловната организация на фармацевтите и представител на Националната здравноосигурителна каса
Междуведомствен	Няма достъпна публична	Министърът на икономиката, министърът

съвет по експортно застраховане	информация	на финансите, министърът на земеделието и продоволствието, министърът на външните работи, и председателят на Комисията за финансов надзор предлагат свой представител за член на Междуведомствения съвет
Национален съвет за научни изследвания	Няма достъпна публична информация	Един представител на Министерството на икономиката; един представител на Министерството на финансите; двама представители на Министерството на земеделието и горите; седем представители на висшите училища, предложени от Съвета на ректорите; четирима представители, предложени от Управителния съвет на Българската академия на науките; председателят на Изпълнителния съвет на фонд "Научни изследвания"; двама представители на организациите на работодателите, посочени след споразумение на техните председатели, и един представител на неправителствени организации на учените, посочен след споразумение на техните председатели.

Важно разграничение при прегледа на финансирането е и кой дефакто получава заплащане. В посочените три примера по-горе е видно, че то е предвидено за членовете на съвета, но не и за административното обслужване. С други думи, липсата на заплащане по принцип важи за всички служители, координиращи всички консултативни съвети.

Тъй като разходването на средства за/от съветите е в пряка връзка с необходимостта от финансиране, съответно, колкото по-значима е първата категория, толкова по-значима би следвало да е и втората. В този смисъл, интерес представлява информацията в следната таблица:

Таблица 15: Съвети, които изплащат и които не изплащат възнаграждение на своите членове

	Според достъпната официална информация	Според проведено запитване (до всички 59 включени съвета)	Няма или не е получена информация
Съвети, които изплащат възнаграждения	3	0	23
Съвети, които не изплащат възнаграждения	8	23* (27)	
ОБЩО	11	23 (27)	57 **

* За четири съвета, които отговориха на запитването, е достъпна и официална информация, поради което общият им брой е намален с четири, за да се избегне двойното броене; (пълният брой на подадените информация съвети е указан в скобите);

** Общ брой на съветите в трите категории

В наличните официални източници (правилници, закони и т.н.) изрично е записано, че три от консултативните съвети изплащат възнаграждения на своите членове, докато осем не изплащат. Данните от проведеното проучване показват, че всички отговорили съвети (общо 27) не изплащат възнаграждения като припокриване със съветите, за които има официална информация е налице в четири случая (официалната информация съвпада с подадените отговори). На първо място трябва да се отбележи, че за 80% от съветите този въпрос не е нормативно уреден (или източниците не са публично достъпни, или не са публично достъпни в необходимата степен) На второ място следва да се отговори на въпроса дали работата на онези три (или повече) съвета, за които е уредено да изплащат възнаграждения, наистина предполага това и в какво се състоят съществените различия с всички останали съвети, които не заплащат допълнително⁸ възнаграждение за участието на своите членове.

Не по-малко важен е и фактът, че както посочихме в прегледа на функциите, част от съветите имат значително надхвърлящи консултативната си роля (най-вече съветите към Министерството на правосъдието, част от съветите към Министерски съвет и Министерството на земеделието) функции. От гледна точка на финансирането на работата им трябва да се потърси отговор дали подобни дейности трябва да продължат

⁸ Най-голямата част от членовете на съветите са държавни служители.

да се изпълняват от такива структури, и ако да – дали трябва да бъдат финансово и/или административно обезпечени, така че да налагат минимален разход за работа със съответните субекти