



Модели за конституиране и функциониране на консултативни органи в България с предложения за промени в съществуващата практика

София

Май 2015

Проектът "Модели и добри практики за легитимно гражданско представителство" се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г. (www.ngogrants.bg) Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Българско училище за политика „Димитър Паница“ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България.

Описаните модели за обществени консултации са базирани на два анализа, изработени от екипа на Българското училище за политика „Димитър Паница” – на съществуващите консултативни съвети към изпълнителната власт у нас и на добри практики за участието на гражданското общество във вземането на решения в 10 европейски страни. Моделите са нови за страната ни решения и съдържат елементи от добри практики, които работят ефективно в други държави. Изборът на модели е подчинен на стремежа да се преодолеят слабите страни в съществуващите български практики и да се отстранят причините формите за граждански консултации, прилагани у нас, да не работят.

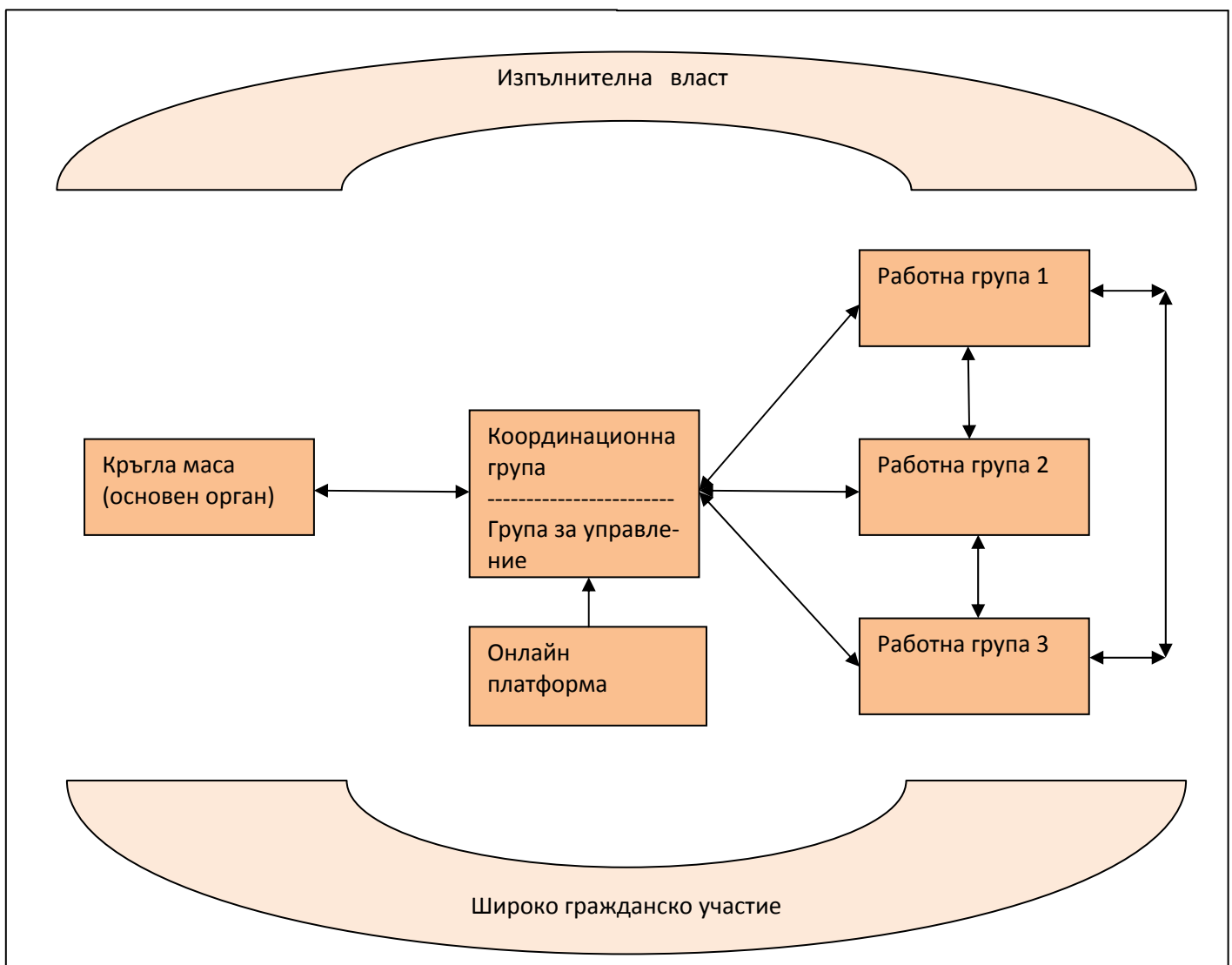
Изведените модели гарантират устойчивото функциониране на формите за консултации с гражданите, както и включването на всички заинтересовани страни и активното гражданско участие. Един от критериите за избор е и равното представителство по пол и етническа принадлежност.

Моделите могат да работят ефективно както на централно, така и на местно равнище. Това е гаранция за тяхното по-широко приложение в практиката и за възможност те да бъдат въвеждани не само от законодателната и централната изпълнителна власт, но и от местните власти.

Модел 1 – ШИРОКА ОБЩЕСТВЕНА КОНСУЛТАЦИЯ

Структура

Този модел на консултации е базиран на структуриран диалог в съответствие с международно признати принципи. Той се използва най-често, когато трябва да се вземат стратегически решения за средносрочно и дългосрочно развитие на определени секторни политики. Моделът предоставя възможност на всички заинтересовани страни да обменят мнения в дискусии, в които участват като партньори на изпълнителната власт. Крайната цел е постигането на максимално широк консенсус по отношение на проблемите, потенциалните техни решения и посоката за бъдещо развитие.



Участници

Диалогът е отворен за **всички групи, институции и граждани**, заинтересовани от темата. Ресорното министерство, инициращо консултациите, влиза в две независими роли. От една страна, отговаря за подпомагане на процеса и координацията му като се грижи да следва предварително приетите критерии и принципи за провеждане на консултациите. От друга, участва в процеса като представител на обществените интереси по обсъжданата тема.

Участниците са разделени на различни групи според експертизата им.

1. Кръгла маса

Кръглата маса е основният орган, който взема политическите решения в консултациите. По организационни причини, участието в кръглата маса се ограничава до представители на гражданското общество, работещи на национално ниво.

Председател: Ресорен министър

Функции: Кръглата маса е платформата за хармонизиране на политическите и тематични интереси. Тя е централен орган за вземане на решения по отношение на идеите, разработени в процеса на консултации. Кръглата маса предлага и теми, които да бъдат разгледани от работните групи.

Участници: Всички правителствени и неправителствени организации, работещи на национално ниво могат да участват в кръглата маса. Ресорният министър изпраща лични покани до всички заинтересовани страни, ангажирани по дискутираната тема. От практически съображения и в името на по-балансирано представителство, в срещи на кръглата маса може да участва само по един представител (заместник) от организация. Участващите организации могат да имат участник и в работните групи. Един и същи човек от организация участва и в кръглата маса и в работните групи.

2. Работни групи

Работата по съдържанието на консултациите и балансирането на интересите по отношение на въпроси, свързани с темата на консултациите, се извършва в работни групи. За

Проектът "Модели и добри практики за легитимно гражданско представителство" се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г. (www.ngogrants.bg) Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Българско училище за политика „Димитър Паница“ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България.

да се постигне по-ефективен диалог, участниците в работните групи се разделят според експертизата им. Във всяка от групите има и модератор.

Функции: Работните групи трябва да намерят конкретни определения за темите, предложени от кръглата маса, да ги анализират, да предложат подходящи мерки и да представят тези мерки пред координационната група. Отделните стъпки на анализ с отношение на всеки конкретен проблем, са:

1. Определяне на обхвата на проблема
2. Формулиране на желаното състояние (цел)
3. Изследване на действителното състояние
4. Проучване на съществуващите политически инструменти за справяне с проблема
5. Определяне на разликата между действителното състояние и целта
6. Препоръка на подходящи мерки/решения за уреждане на проблема (необходими партньори и споразумения, необходими политически инструменти, търсене на ресурси и научни изследвания)
7. Определяне на график за изпълнение и разпределение на отговорностите

Отговорници: Лицата, отговорни за работните групи се предлагат от съответния ресорен министър и се утвърждават от кръглата маса. Те подготвят срещите на работните групи и отговарят за протоколите.

Участници: Участие в заседанията на работните групи могат да вземат всички желаещи след одобрение от кръглата маса. Лицето, което отговаря за работната група изпраща поканите за срещите.

Секретар: Задачите на работната група, обобщението на индивидуалните становища и докладите за координационната група се изготвят от секретар.

Модериране: в рамките на наличния бюджет и при консултации с групата за управление на процесите, всяка работна група може да наеме външен модератор. В случай на липса на модератор, отговорникът на работната група изпълнява неговите функции.

3. Координационна група

Координационната група е свързващото звено между работните групи и кръглата маса.

Председател: Представител на ресорното министерство, отговарящ директно за темата на консултациите.

Задачи: Координационната група трябва да обобщава и хармонизира резултатите от отделните работни групи и да ги представя пред кръглата маса, където те се обсъждат и интегрират в съществуващите решения. Освен това координационната група обобщава всички решения на кръглата маса в окончателните отчети.

Участници: Координационната група се състои от представител на ресорното министерство, който е и председател, лицата, отговорни за работните групи, председателят на групата за управление, секретар и модератор.

4. Група за управление

Групата за управление е отговорна за планирането, контролирането и координирането на целия процес на консултации. Отговорни са представителите на ресорното министерство, които са подпомагани от външни експерти. Поради това, че е възможно припокриване на участниците в координационната група и в групата за управление и за по-добра ефикасност, заседанията на двете групи се провеждат заедно.

5. Широката общественост има шанс да участват в консултациите чрез интернет платформа или чрез писмени становища. На интернет платформата има форум, които е отворен за всички заинтересовани лица като им предоставя възможност да изразят своите предложения, желаниа и гледни точки. Обществеността е редовно информирана за резултатите от консултациите чрез медиите и интернет.

Правила

Преди започването на консултациите всички участници приемат с консунсус правила за сътрудничество и принципи на работа. Тези правила и принципи са от основно значение за успешните консултации.

Проектът "Модели и добри практики за легитимно гражданско представителство" се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г. (www.ngogrants.bg) Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Българско училище за политика „Димитър Паница” и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България.

Принципи

Консултациите се стремят към конкретни цели, които са предварително определени. Резултатите се ползват от всички, заинтересовани от темата. Консултативният процес се гради върху доверие между партньорите. По време на консултациите участниците работят заедно, като спазват принципите на равнопоставеност и откритост. Всички участници приемат и уважават позициите и интересите на останалите. С действията си те конструктивно допринасят към консултативния процес.

В консултациите участват всички заинтересовани организации, социални групи и граждани. Консултативният процес отчита всички аспекти на разглеждания проблем - екологични, икономически, социални, като по този начин допринася за хармонизиране на интересите на всички заинтересовани страни.

Основни принципи

- Активно участие
- Откритост
- Прозрачност
- Ангажираност
- Консенсус
- Приемственост
- Холистичен, междусекторен и интердисциплинарен подход
- Съвместимост със съответните международни конвенции и споразумения

Дискуссионни материали

При поискване експертна група може да подготви документи за обсъждане. За изпълнението на тази задача могат да се потърсят и външни експертни становища в рамките на бюджета. Всички участници могат да използват документите като основа за дискусиите в кръглата маса и работните групи.

Финансиране

Ресорното министерство, според финансовите възможности, плаща разходите за външни модератори, сесиите на работните групи, предоставянето на необходимата инфраструктура и всички необходими експертни становища или доклади. За пестене на

Проектът "Модел и добри практики за легитимно гражданско представителство" се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г. (www.ngogrants.bg) Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Българско училище за политика „Димитър Паница“ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България.

средства се дава приоритет на използването на съществуващи ресурси, научни доклади и информация. Участието в консултациите не се заплаща.

Прозрачност

Консултациите изискват възможно най-висока степен на прозрачност. Това предполага:

1. Обсъжданите становища, мнения, изказвания и т.н., както и взетите решения от кръглата маса и работните групи се правят публично достояние от съответното ресорно министерство в адекватна форма и са достъпни в интернет.
2. Становища и писмени декларации се подават до ресорното министерство своевременно преди съответното заседание. Документите трябва да съдържат името на автора и се представят по време на следващото заседание на работната група.
3. Документите и писмени становища, предоставени на съответното ресорно министерство са на разположение на всички участници в консултациите. Отговорникът на работната група отговаря за разпространението им до участниците и широката общественост. Работни документи се разпространяват само до участниците в консултациите.

Устойчивост

Консултацията е непрекъснат и гъвкав процес, което означава, че се обсъждат внимателно предложения за усъвършенстване на структурата и правилата на консултацията, както и че се отчитат промени в интересите на заинтересованите лица.

Изпълнение

Организациите, представени на кръгла маса признават решенията от консултациите. В рамките на своите възможности, те прилагат решенията, които са взети с консенсус с помощта на инструментите, с които разполагат.

Мониторинг

Ресорното министерство провежда междинни оценки на изпълнението на взетите решения.

Модел 2 – КОНСУЛТАТИВЕН СЪВЕТ

Създаване

- Консултативен орган за предоставяне на консултации се създава със заповед на министър-председателя за период не по-дълъг от четири години. Този срок може да бъде удължен със заповед в рамките на две години.
- Решението за създаване на консултативен съвет не може да влезе в сила по-рано от четири седмици след заповедта за създаването му. Заповедта се изпраща до парламента.
- Всички заповеди за създаване на консултативни органи се подписват и от министъра, отговорен за връзките с гражданското общество.

Правила

Всяко министерство може да сформира само по един постоянен консултативен съвет. Постоянните членове на съветите варират от 9 до 14 на брой, като във всеки от тях има и допълнителна квота за експерти по конкретни въпроси. За всяка обсъждана тема се формират различни групи от специалисти според експертизата им. Методологиите на консултации са разнообразни и широкообхватни – интервюта, работилници, дебати, експертни срещи, фокус групи, кръгли маси, проучвания с чуждестранни партньори. Освен по зададени конкретни теми от изпълнителната власт, съветите могат да провеждат проучвания и да изготвят доклади по важни теми и по тяхна преценка.

Състав и структура на консултативните органи

- Всеки консултативен съвет се състои от председател и до четиринадесет други членове. Председателят може да назначава заместник-председатели от членовете.
- Членовете на консултативните съвети се назначават със заповед.
- Членовете се назначават за срок до четири години. Могат да бъдат преназначавани два пъти, всеки път за срок от максимум четири години.
- Всеки министър е отговорен да предприеме необходимите действия за публикуването на свободно място в консултативен съвет.

- Членовете се назначават от комисия от експерти въз основа на лична експертиза в сферата на дейност, която се покрива от консултативния съвет. Конкурсът е отворен за всички.
- Служителите, които работят в дадено министерство или подчинена институция, звено или компания не могат да се назначават като членове на консултативен съвет, който е натоварен със задачата да съветва по въпроси, свързани с работата им.
- При назначаването на председателите и назначаването на останалите членове на консултативни съвети има пропорционално участие в консултативни органи на жените и лицата, принадлежащи към етнически или културни малцинства.
- Членовете на консултативните органи могат да напуснат съответния съвет с молба до министъра. Те могат също така да бъдат уволнени заради некомпетентност, неработоспособност или други непреодолими причини.
- Всеки съвет има секретар. Секретарят отговаря изцяло за консултативния съвет. Секретарят може да има администрация към него.
- Секретарят и останалите служители не са членове на консултативния съвет.
- Министърът назначава, повишава, уволнява, след консултации с председателя на консултативния съвет, секретаря и останалите служители.

Консултации и позиции

- Консултативният съвет се свиква по писмено искане на ресорния министър.
- Консултативният съвет може да поиска събиране на информация и за това да изиска от министъра да бъдат назначени служители.
- Консултативният съвет може да бъде подпомаган от други лица до степента, необходима за изпълнението на неговите задължения.
- Консултативният съвет обсъжда и формулира становища.
- Издаването на становища става само в присъствието на най-малко половината от членовете.
- Становищата се приемат с мнозинство от присъстващите на заседанието членове, като всеки член има право на един глас.
- Ако гласовете са равни, решението се отлага за следващото заседание, освен когато препоръките не могат да бъдат забавени. В тези случаи гласът на

Проектът "Модели и добри практики за легитимно гражданско представителство" се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г. (www.ngogrants.bg) Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Българско училище за политика „Димитър Паница” и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България.

председателя има по-голяма тежест. Това се отбелязва в консултативния доклад.

- Позиция на член на съвета, която се различава от мнението на мнозинството, може да бъде добавена като отделен меморандум към препоръките.

Бюджет и програма

- Всяка година преди 1 април консултативните съвети изпращат на съответния ресорен министър проектобюджет за следващата календарна година за разходите, свързани с дейността им.
- Преди 1 септември всяка година консултативните съвети изпращат на съответния ресорен министър проект на работна програма за следващата календарна година. Министърът предоставя на консултативния орган своевременно своите коментари.
- В работната програма трябва да се включат и непредвидени разходи за съвети.
- Министърът одобрява работната програма и я изпраща на парламента.
- Министърът може да променя работната програма.

Прозрачност

Дейностите на съветите са напълно прозрачни. Има централизиран сайт за всички съвети. Отделно всеки един съвет поддържа свой сайт. Всичко за дейността на съветите се качва, както на общия сайт, така и на сайтовете на отделните съвети. Като допълнение към това консултативните съвети имат и механизъм за консултация с широката общественост на сайтовете си.

Докладване и оценка

- Всеки консултативен съвет прави ежегодно до 1 април доклад за дейността си през предходната календарна година.
- По искане на министъра, но най-малко на всеки четири години, консултативният съвет се подлага на оценка, като се поставя акцент върху изпълнението на задълженията му.

- Годишният доклад и докладът за оценка се изпращат до ресорния министър. Докладът за оценка се изпраща на министъра, отговорен за връзките с гражданското общество, и на парламента.
- Консултативният съвет представя на министъра доклад за изпълнението на неговите задачи. Министърът отделно може да поиска допълнителни данни и документи за съответния доклад.

Модел 3 – ИНТЕРНЕТ КОНСУЛТАЦИЯ

Всички консултации на изпълнителната власт с гражданските организации и обществеността се извършват през специален интернет портал. На него се публикува два типа информация:

1. Обща информация, която съдържа: подробно обяснение на процеса на консултация, посочване на ползите от консултации и участието на гражданите в процеса на вземане на решения, съвети как да се участва в консултациите с изпълнителната власт.
2. Специфична информация за всяка една консултация, която обхваща:
 - целите на консултацията;
 - продължителност и краен срок за консултацията;
 - от кой орган на изпълнителната власт е поискана тя;
 - кратко резюме на предмета на консултация;
 - между 10 и 12 конкретни въпроси по темата за консултация;
 - форма, в която всеки гражданин може да попълни мнението си по поставените въпроси;
 - обяснение кой и в какъв срок обработва постъпилите предложения;
 - срок за получаване на обратна връзка от гражданина, подал формата;
 - предложенията, направени към момента.

Мнение и отговор на въпросника може да се подаде онлайн или да се изпрати по пощата. На сайта са публикувани също контакти за връзка в случай, че възникнат въпроси;

препратка към принципите на консултиране и тяхното спазване, както и къде могат да се подават жалби.

След приключване на консултацията се публикува доклад. Той съдържа цялата първоначална информация по темата, както и новите предложения и техния анализ. В края на доклада се публикува списък с всички лица и организации, взели участие в процеса. Абсолютно цялата информация е видима и достъпна онлайн.

ПРЕПОРЪКИ за усъвършенстване на работата на консултативните съвети в България:

1. Приемане на **обща правила** за сформирането и функционирането на консултативни съвети. Правилата могат да бъдат обособени в специален закон или като допълнение в настоящия Закон за администрацията. Друга възможност е извеждането на правилата в кодекс, който да бъде задължителен за органите на изпълнителната власт при провеждането на консултации. Приемането на документ, съдържащ основни ценности, принципи и единни стандарти за взаимодействие между институциите и гражданите в процеса на изготвяне и провеждането на публичните политики на национално ниво е ключов фактор за ефективността и откритостта на консултативния процес.
2. Въвеждане на **ясни критерии за избор на представители на гражданското общество**. Практиката в европейските страни показва различни възможности за избор на участници от неправителствения сектор в консултативните съвети. Една от тях е участниците в консултативните съвети да бъдат избирани чрез конкурс и въз основа единствено на професионалните качества на всеки кандидат. Друга възможност е неправителствените организации, които искат да излъчат членове на консултативния съвет, да бъдат избирани чрез конкурс при предварително определени изисквания към тях. Трета възможност – неправителствените организации с определен профил сами да излъчват представителя, който ще стане член на консултативния съвет. Четвърта – съветът от НПО, който отговаря за изпълнение на стратегията за развитие на гражданското общество, да номинира представителите от гражданското общество в останалите консултативни съвети и т.н. Коя е най-добрата практика за България трябва да се реши чрез широко обсъждане между гражданските организации и

Проектът "Модели и добри практики за легитимно гражданско представителство" се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г. (www.ngogrants.bg) Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Българско училище за политика „Димитър Паница” и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България.

изпълнителната власт. Но независимо коя практика ще бъде избрана, критериите за избор на представителите от НПО в консултативните съвети трябва да са ясни, широко огласени и да не допускат изключения.

3. Въвеждане на ясни правила с точно определени срокове за **получаване на обратна връзка**. От изключително значение е участниците в консултациите да получават ясна и обоснована обратна връзка за предложенията си. Това трябва да се случва в точно определени срокове. По този начин всички участници ще се чувстват удовлетворени от консултативния процес и няма да мислят, че въпреки желанието и усилията да променят нещо, нищо не зависи от тях. Важно е също след приключването на консултациите всички предложения, както и мотивите за тяхното приемане или отхвърляне, да бъдат публично достъпни. Добра практика е да се публикуват имената на хората и организациите, които са взели участие в консултациите.
4. Подобряване на **прозрачността** по време на целия процес на консултации. Цялата информация за определена консултация трябва да бъде лесно достъпна за всеки, който се нуждае от нея. Добра идея е създаването на специализирани органи/служители, които да отговарят за взаимоотношенията между изпълнителната власт и гражданското общество.
5. Въвеждане на **минимално финансиране** за консултативните съвети, което да позволи нормалното и ефективното им функциониране. Финансирането ще подобри процеса на консултации, като предостави по-широк кръг от материали за обсъждане, подобри процеса на обсъждане и предостави възможност на заинтересовани страни от по-далече да се включат в процеса.