

Ул. „Ал. Жендов“ № 5
София 1113

Тел. +3592929712323
www.csd.eu
csd@eu

**Въпросник относно оценка на въздействието на проект на
Закон за прозрачност и почтеност в управлението**

Въпрос 1: Съществува ли в България лобиране пред публичните власти в полза на заинтересовани лица и групи при изработване на проекти за нормативни актове, формулиране на политики и вземане на решения от оправомощените органи?

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

Съществуват различни форми за участие на заинтересовани лица и групи при вземане на решения от публичните власти, изработване на проекти за нормативни актове, и формулиране на политики в контекста на демократичното гражданско участие в политиката. Когато това се извършва по публичен и прозрачен начин за представяне на определен обществен и/или групов интерес, е налице демократичен диалог между власт и общество. Ползите от този диалог са взаимни. Същевременно, има и неформални и непублични канали за влияние, които често се свързват с прокарване на непрозрачни частни интереси, нерядко и с корупция, което е причина и за негативната конотация на термина лобиране.

Въпрос 2: Поражда ли проблеми липсата на законодателство, което да регулира лобистките дейности по същество?

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

Въпреки наличието на нормативна уредба за някои форми на общественото участие в

управлението, липсва уредба и законови гаранции за прозрачност в работата на публичните органи при подготовката на проекти за нормативни актове, формулиране на политики и вземане на решения. Взаимодействието им с представители на гражданското общество и бизнеса често е нерегламентиран и пораждащ съмнения процес. Необходима е нормативна уредба на задълженията на публичните органи за прозрачност в работата и контактите им.

Въпрос 3: Необходимо ли е нормативно осигуряване на равнопоставеност в представителството на различните категории интереси – обществени, групови и частни?

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

Във връзка с отговора на предходния въпрос нормативната уредба следва да осигурява равнопоставеност в представителството на различните категории интереси при съобразяване със спецификите на съответната категория. Това означава, че критериите за достъп до институциите може да варират - с приоритет върху представителството на обществени интереси, но изискванията за публичност и прозрачност в работата и контактите на властите следва да са общи.

Въпрос 4: Необходими ли са нормативни гаранции за прозрачност при взаимодействието между заинтересованите страни и държавните институции?

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

Необходимо е стриктно прилагане на съществуващите стандарти за прозрачност при взаимодействието между заинтересованите страни и държавните институции, както и приемането на нови правила, обвързващи в по-голяма степен държавните институции. Необходимо са гаранции и за осъществяване на граждански контрол за прозрачност в дейността на институциите и взаимодействието им със заинтересованите страни.

Въпрос 5: Бихте ли приели лобирането като легитимна дейност, ако се осъществява по нормативно установен начин?

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

В отговора на въпрос 1 бе спомената наложилата се негативна конотация на термина „лобиране“. Във въпросника основателно се използва главно термина „представителство на интереси“. Съществуващите различни форми за участие на заинтересовани лица и групи при вземане на решения от публичните власти, изработване на проекти за нормативни актове, и формулиране на политики, доколкото не са забранени от закона, са легитимни. Необходимо е въвеждането на норми и стандарти, които да придадат допълнителна легитимност на това участие и да изключат прокарането на непрозрачни частни интереси чрез непублични канали за влияние.

Вж и отговора на въпрос 2.

Въпрос 6: Смятате ли, че повишаването на прозрачността в процеса на вземане на решения би подобрило качеството на решенията?

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

Повишаването на прозрачността в процеса на вземане на решения ще подобри качеството им, тъй като това би създавало условия за включването на по-голям брой заинтересовани лица в този процес, а с това и за представяне на повече идеи, предложения и варианти за възможно най-подходящи решения по даден въпрос.

Въпрос 7: Необходимо ли е приемането на Закон за прозрачност и почтеност в управлението?

☐ Да

☒ Не

Моля пояснете защо:

БИПИ, ЦИД и ПДИ поддържат мнение, че не е необходим отделен закон за регулиране на представителството на интереси, като няма такова изискване нито от страна на ЕК, нито от страна на ОИСР, нито е мярка във връзка с Плана за възстановяване и устойчивост. Най-удачно би било да се възприеме комбинация от два регулационни подхода – нормативни разпоредби и схеми на саморегулиране на доброволна основа. Не е необходим отделен закон, а приемане на специални текстове, включващи стандарти на поведение, етични норми и т.н. в съществуващи закони (антикорупционното законодателство, достъпа до информация, правната рамка на административната дейност) и произтичащите негативни последици при неспазването им, както и промени на подзаконово равнище (в правилници и др.). Към това следва да се добавят схеми за саморегулация – например, Кодекс на поведение на представителите на интереси, Харта за етично поведение и т.н., инициран от бизнес асоциации и други заинтересовани лица,

отворени за присъединяване. По-уместно би било приемането на последователен, каскаден подход за регулиране на представителството на интереси (лобистките дейности) в България, тъй като става въпрос за създаване на изцяло нова регулация на отношения, за което страната ни няма опит. Поддържаме мнението, че би трябвало да се започне с ограничено регулиране на представителството на интереси по субект, обект и предмет, при това не непременно с приемането на самостоятелен закон. Този подход би дал възможност за оценка на въздействието и въвеждането на коригиращи мерки и/или разширяване на обхвата на регулиране.

Въпрос 8: Трябва ли регламентацията на представителството на интереси да включва както писмената, така и устната комуникация?

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

Необходимо е да се гарантира прозрачност при осъществяване на всеки вид комуникация, доколкото тя може да бъде използвана за оказване на въздействие. Същевременно следва да се избягва свръхрегулацията, тъй като тя е свързана с редица рискове.

Въпрос 9: Трябва ли представителството на интереси да обхваща обществените, груповите и частните интереси?

☐ Да

☒ Не

Моля пояснете защо:

Вероятно този въпрос е насочен към това дали е необходимо регулиране на представителството на различни интереси и при това положение отговорът е отрицателен. Например, дейността, извършвана от ЮЛНЦ регистрирани в обществена полза, която цели да повлияе върху решения на публичен орган, включително разработване на законопроекти, в полза на обществото, не следва да се счита за представителство на интереси, което подлежи на допълнителна регулация. Тяхната дейност е публична, те са задължени да публикуват годишните си отчети в ТРРЮЛНЦ към Агенцията по вписванията. Може да им се вмени изрично задължение да отбелязват в тези доклади осъществените контакти и взаимодействия с публични органи. Иначе, при всички случаи е необходимо нормативно да се уреди задължението на публичните институции да гарантират прозрачност при осъществяване на представителство на интереси пред тях.

Въпрос 10: По отношение на кои актове, свързани с формулиране на политики, следва да бъде регламентирано представителството на интереси?

На първо място, законовите и подзаконовите нормативни актове.

На второ място, важни стратегически документи и програми.

Постепенно обхватът може да се разшири при аргументирана преценка и балансиран подход.

Въпрос 11: Кои субекти следва да бъдат включени в обхвата на понятието „представител на интереси“ по смисъла на закона?

Отговорът на този въпрос изисква дефиниране на понятието представител на интереси. Единият вариант е тясното дефиниране, при което като представители на интереси се разглеждат само лицата, които го правят по занятие (срещу или без заплащане). Приемането на една по-широка дефиниция предполага изрично и аргументирано формулиране на изключенията – напр. дейности като политическо консултиране, застъпничество, субекти като ЮЛНЦ, регистрирани в обществена полза, когато осъществяват общественополезна дейност, други сдружения и образувания, когато действат в интерес на своите членове.

Въпрос 12: Представителството на интереси пред кои органи следва да бъде регламентирано в закона?

Вж отговора на въпрос 17

Въпрос 13: Трябва ли редът за провеждане на лични срещи с представители на интереси да бъде регламентиран от съответната институция и публично оповестен?

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

Да, трябва. И ако в дадена институция липсва регламентацията относно срещите с представители на интереси и/или тя не е публично оповестена, това следва да бъде направено.

Въпрос 14: Необходимо ли е личните срещи на органите с представителите на интереси да се отразяват в публичен календар за срещи?

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

Публичният календар за срещи е необходима предпоставка за прозрачност в управлението и следва да се води от самите органи.

Въпрос 15: Необходимо ли е участниците в работни групи и консултативни съвети да декларират какви интереси представляват?

☐ Да

☒ Не

Моля пояснете защо:

Най-често участниците в работни групи и консултативни съвети са представители на организации, посочени от държавни органи, което е по-скоро форма на консултиране, а не на представителство на интереси. За тях има информация кога представляват. Ако обаче представляват личен или частен интерес на друго основание, би следвало да декларират това обстоятелство.

Въпрос 16: Необходимо ли е да се създаде законодателен отпечатък, който осигурява проследяване, документиране и оповестяване на основните външни интервенции от началото до края на процеса по изготвяне и приемане на нормативните и други актове?

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

Понастоящем съществува частична уредба – например в ЗНА, в ПОДНС. В една бъдеща регулация следва да се дефинира понятието, да се въведе задължителност, да се регламентират отговорните субекти и т.н., което да осигурява публично достъпна, информация за основните външни намеси от началото до края на процеса по изготвяне и приемане на нормативните и други актове. На първо време, цялата информация следва да е налична на интернет страницата на Народното събрание, като се обвърже и изпълнителната власт да отразява тези намеси и въздействия.

Въпрос 17: Необходимо ли е да бъде създаден публичен регистър (регистър за прозрачност), в който да се вписват представителите на интереси ?

☐ Да

☒ Не

Моля пояснете защо:

Отговорът е в полза на поетапно регулиране на представителството на интереси в България като се започне с ограничено регулиране на представителството на интереси

по субект, обект и предмет. Приетите нормативни разпоредби и нормите, съдържащи се в приети актове на саморегулация, следва да обхващат първоначално Народното събрание и неговата администрация, а поетапно - президента и неговата администрация, Министерския съвет, министрите, заместник министрите и членовете на политическите кабинети, областните управители, кметовете и председателите на общински съвети. Поради това на този етап е по-добре да не се създава единен публичен регистър на представителите на интереси. Наред с това регламентирането на отношенията между заинтересованите страни и публичните органи трябва да е съсредоточено върху тези лица, които го правят по занятие. Евентуална нормативна регулация следва да е основно насочена за случаите, при които представителството на интереси се извършва като професионална дейност.

Въпрос: 18: Според Вас какви обстоятелства трябва да обявят представителите на интереси в регистъра?

Независимо от възприетия подход на регулиране и регистриране следните обстоятелства са от значение:

- самоличността на лицата, извършващи представителство на интереси
- целта на дейностите по представителство
- описание и цел а на дейностите по представителство
- лицата, по отношение на които е упражнявана или се упражнява горните дейности(вкл. случаи на установени контакти)

За обявените лични данни, водещите съответните регистри следва да спазват разпоредбите на Общия регламент за защита на личните данни.

Въпрос 19: Смятате ли, че е подходящо регистърът за прозрачност да се създаде към Сметната палата ?

☐ Да

☒ Не

Моля пояснете защо:

Не е в предмета на дейност на Сметната палата като национална одитна институция да води регистър за прозрачност и почтеност в управлението. В Закона за Сметната палата е определена основната ѝ задача „да допринася за доброто управление на бюджетните и другите публични средства, както и да предоставя на Народното събрание надеждна информация за използването на средствата съгласно принципите за законосъобразност, ефективност, ефикасност и икономичност и за достоверното отчитане на изпълнението на съответните бюджети“. Одитните ѝ правомощия са несъвместими с поддържането на подобен регистър. Воденето му изисква различен административен капацитет и нетипични за одитната институция функции, които биха могли да влязат в противоречие

с основното ѝ предназначение. Възлагането на Сметаната палата да води Единен регистър по Изборния кодекс, при това с Изборния кодекс, не е аргумент да се добави и воденето на още един регистър по чувствителни за обществото въпроси. Това би могло както да подкопае ефективността на одитната дейност на институцията, така и да компрометира самия регистър за прозрачност.

Въпрос 20: Смятате ли, че е необходимо достъпът до базата данни, съставляваща регистъра за прозрачност, да е свободен и безплатен ?

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

За да се гарантира прозрачността в управлението достъпът до базата данни в регистъра за прозрачност трябва да е свободен и безплатен, при спазване на изискванията на Общия регламент за защита на личните данни. Регистърът трябва да е нормативно уреден като публичен.