

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:

В българската практика са утвърдени форми на гражданско участие и представителство на легитимен обществен интерес - обществени консултации по ЗНА, публични изслушвания, участие в работни групи и консултативни органи, както и срещи с представители на администрацията и участие в дейността на Народното събрание по официален ред. Тези механизми са легитимни, полезни и следва да бъдат насърчавани.

Успоредно с тях обаче съществуват и взаимодействия извън формализираните канали и процедури, които по същество представляват указване на влияние върху политики и нормативни актове, без ясни правила за прозрачност и проследимост особено в парламента, на местно ниво и в части от изпълнителната власт. Липсата на регулация именно за тези практики води до объркване между лобиране, застъпничество и гражданско участие и създава риск от неравен достъп и нерегламентирани влияния. Поради това ФГУ подкрепя пропорционална регулация, която да осигури прозрачност, предвидимост и равнопоставеност за представителството на интереси, без да се утежнява и застрашава гражданското участие.

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

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

Когато няма ясна дефиниция и правила, контактите между заинтересовани страни и властите не се документират системно (няма регистър на лобисти, дневници на срещи, „законодателен отпечатък“ и т.н.). Така обществото не знае кой е повлиял върху кой акт и с какви аргументи/ресурси. Международните стандарти изрично посочват, че липсата на

публичност подкопава доверието и създава поле за неравнопоставено влияние. Без закон е трудно да се различат легитимното гражданско участие и платеното професионално лобиране. Когато няма правила за достъп и прозрачност, ресурсно силните актьори (тези с повече ресурси) получават по-голямо влияние чрез неформални канали. НПО, граждански коалиции и експерти, които действат в обществен интерес, нямат ясен ориентир как да взаимодействат с институциите без риск да бъдат стигматизирани като „лобисти“. Добрата практика е да има пропорционални правила, които разграничават платеното лобиране от гражданското участие и дават предвидимост и еднакви изисквания за всички. Когато законодателният процес не оставя видим „отпечатък“ на влиянията, гражданите възприемат политиките като обслужващи частни интереси. ОИСР свързва непрозрачното влияние с по-слабо качество на политиките и подкопана легитимност. Липсата на закон не спира нерегламентираното влияние при лобиране – прави го невидимо и често го противопоставя на легитимното гражданско участие.

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

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

Необходимо е нормативно осигуряване на равнопоставеност в представителството на различните категории интереси – обществени, групови и частни, тъй като в противен случай демократичният процес се изкривява и съществува риск от превес на икономически силни или организирани актьори. Именно поради това е важно за всяка от посочените категории интереси и съответно техните представители да бъдат предвидени съизмерими с риска мерки. Само така може да бъде постигнато изравняване на възможностите за участие. По отношение на отделните категории:

- **Легитимното застъпничество в обществен интерес** (напр. граждански организации, които работят за прозрачност, права на човека, социална справедливост, опазване на околната среда и др.) цели постигане на идеални цели в обществена полза. То е в основата на демократичната култура и се насърчава от международни документи като Конвенцията от Орхус, стандарти на Съвета на Европа и др. **Ограничаването му чрез тежки процедури или приравняването му с платено лобиране би отслабило гражданското участие и обществения**

контрол и по този начин би влошило качеството на демокрацията в България.

- **Груповите интереси** (професионални съюзи, браншови организации, синдикати) също са легитимни и важни за представянето на специфични социални и икономически гледни точки. Те често участват чрез официални съвети и тристранни формати. За тях е нужно да се осигури прозрачност и равен достъп до институциите, без излишна административна тежест, но и ясна законодателна следа.
- **Частните интереси (корпоративни и индивидуални)** също имат право на представителство, но в тях има по-висок риск от преследване на тясна изгода за сметка на обществото. Точно затова е важно те да бъдат предмет на по-строга регулация и прозрачност – чрез регистри на платените лобисти, задължително оповестяване на клиенти, цели и разходи, и ясен „законодателен отпечатък“.

Ако няма ясна правна рамка, всички форми на влияние се смесват, а легитимното гражданско застъпничество може да бъде стигматизирано като „лобизъм“. Това обезкуражава гражданите и ОГО да участват.

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

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

Форум Гражданско Участие счита, че ангажиментът да се гарантира прозрачност и отчетност при взаимодействието между институциите и заинтересованите страни, трябва да бъде обезпечен от администрацията. Необходимо е въвеждането на ясни и еднакви правила, които да осигуряват проследимост и предвидимост на процеса. (напр. календари на срещите, „законодателен отпечатък“ и др.)

По този начин се гарантира, че гражданите и организациите ще имат свободен и равнопоставен достъп до процеса на вземане на решения, без да бъдат натоварвани с допълнителни административни тежести, а обществото ще може ясно да проследява кои аргументи и позиции са взети предвид при изработването на политики и закони.

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

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

В момента лобирането, подобно на застъпничеството, е легитимна, но нерегулирана практика. Именно поради липсата на ясно разграничение, проучванията показват, че в България терминът „лобиране“ се използва предимно в негативна конотация или често се смесва със застъпничество, гражданско участие и представителство на интереси. Това води до стигматизация на легитимни форми на участие и до недоверие в целия процес.

За да се избегне тази тенденция, препоръчваме използването на термин, който ясно отразява прозрачната и почтена същност на дейността – например „представителство на интереси“. Така ще се направи ясно разграничение между легитимното застъпничество в обществен интерес и платеното професионално лобиране, като се насърчи доверието в процеса и се гарантира равнопоставеност на всички страни.

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

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

Смятаме, че повишаването на прозрачността в процеса на вземане на решения би допринесло за по-доброто качество на самите решения. Това е възможно дотолкова, доколкото съществуват ясни правила, които не само гарантират, но и насърчават участието на възможно най-широк кръг заинтересовани страни. По този начин се осигурява достъп до повече гледни точки и експертиза, а крайният резултат е по-балансирана и легитимна политика, която по-успешно отговаря на обществения интерес.

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

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

Да, необходимо е приемането на Закон за прозрачност и почтеност в управлението. В момента съществува регулация единствено по отношение на участието при разработването на нормативни актове във фазата на обществените консултации, уредена в Закона за

нормативните актове. Липсват обаче ясни правила за взаимодействието и представителството на интереси в рамките на Народното събрание, на местно ниво, както и в редица процеси в изпълнителната власт извън структурираното гражданско участие – напр. съвети, работни групи и консултативни органи по Закона за администрацията или специални закони.

Приемането на такъв закон би осигурило предвидими и прозрачни механизми, чрез които всички категории заинтересовани страни да участват на равнопоставена основа, като се гарантира проследимост на процеса и се укрепи общественото доверие в институциите.

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

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

Регламентацията на представителството на интереси следва да обхваща както писмената, така и устната комуникация, особено когато става дума за срещи с ясно определен кръг представители на институциите (които следва да бъдат изчерпателно посочени в закона). Именно в тези взаимодействия често се изразяват ключови аргументи и позиции, които влияят върху процеса на вземане на решения. Задължението за публикуване на информация от страна на администрацията, за провежданите срещи ще осигури необходимата прозрачност и проследимост, без да натоварва неоправдано гражданите и организациите, които участват в процеса.

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

☐ Да

☒ Не

Моля пояснете защо:

Регламентацията трябва ясно да разграничава легитимното обществено и групово участие (застъпничество, гражданско участие) от платеното/по задание представителство на частни интереси. Законът следва да предвиди мерки само за последното - т.е. за дейности срещу възнаграждение или по мандат на частни бенефициенти - чрез изисквания за прозрачно оповестяване (клиенти, цели, контакти), управление на конфликти на интереси и „законодателен отпечатък“. Това е в съзвучие с актуализираната препоръка на ОИСР за

прозрачност и почтеност при лобиране и влияние, която фокусира правилата именно върху рисковите форми на въздействие.

Ангажиментите във връзка с гражданското участие трябва да се гарантират в специални закони (напр. по ЗНА, ЮЛНЦ и др.) и да осигуряват „благоприятстваща среда“ без излишни бариери - както е посочено [Кодекс на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения](#) на Съвета на Европа и препоръката CM/Rec(2018)4 за участие на гражданите в местния обществен живот, както и стандартите и практиките на Глобалната инициатива „Партньорство за открито управление“ за съвместно създаване на политики. Така се пази равнопоставеният достъп на гражданите и НПО, без те да бъдат приравнявани към платени лобисти, а в същото време се въвежда отчетност за частното, професионално влияние.

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

Представителството на интереси следва да се регламентира по отношение на актове и процеси с общо действие и траен ефект върху публичните политики, на всички нива на властта (Народно събрание, изпълнителна власт, независими регулатори, местно самоуправление), а не спрямо индивидуални казуси. Конкретно - нормативни актове, стратегически документи и програмни документи, бюджетни решения, регулаторни политики, както и решения на местно ниво общински наредби, общи/подробни устройствени планове, стратегически и програмни документи.

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

Регулацията на представителството на интереси трябва да е насочена към платеното и “по задание” въздействие в частна полза, защото именно там рискът от непрозрачност, неравнопоставен достъп и конфликт на интереси е най-висок. Фокусът върху професионалните лобисти адресира реалния риск от „скрито“ влияние, без да обезсмисля официалните механизми за участие (консултации, съвети, работни групи), където прозрачността следва да се гарантира от самата администрация. Така се постига пропорционалност: най-строги изисквания – там, където е най-голям общественият риск.

ЮЛНЦ в обществена полза следва да останат извън обхвата на закона, когато действат по своите нестопански цели и в обществен интерес. Те не защитават клиенти срещу

възнаграждение, а представляват ценности и каузи с общополезен характер; вече подлежат на отделни режими на прозрачност и отчетност; и участват по установени процедури и правила. Приравняването им с платени лобисти би създавало ненужна административна тежест, би застрашило гражданското участие и би размило разграничението между обществено застъпничество и частно, възмездно влияние. Това противоречи на принципите за насърчаване на гражданското участие и на изискването регулациите да не възпират дейността в обществен интерес.

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

Народно събрание, органи на изпълнителната власт, независими регулатори, органи на местното самоуправление. (виж отг. на въпрос 10). Включването на последните 2 групи органи следва да вземе предвид и наличието на възможност за практическо прилагане на закона. Това следва да се прецени на етапа на предварителна оценка на въздействието при разработването на окончателния законопроект.

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:

Редът за провеждане на лични срещи с представители на интереси трябва да бъде регламентиран от съответната институция и публично оповестен. Това ще осигури необходимата предвидимост за всички заинтересовани страни и ще гарантира равнопоставеност в достъпа до процеса на вземане на решения. Ясните и публични правила – например условия за заявяване на среща, задължително вписване в публичен календар и отразяване на темата на разговора – ще ограничат неформалните контакти и ще дадат сигурност, че взаимодействията протичат по прозрачен и отчетен начин.

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:

Аргументите са сходни с отговора на въпрос №13.

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

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

Необходимо е участниците в работни групи и консултативни съвети да декларират какви интереси представляват само когато са носители на личен или частен интерес, който може да породи конфликт на интереси. В тези случаи е важно да има яснота и публичност, за да се избегне съмнение в безпристрастността на процеса.

За легитимните представители на организации в обществена полза такова изискване не е необходимо – техните основания и експертиза за включване следва да са предварително определени и аргументирани при създаването на съответния орган. По този начин се гарантира баланс между прозрачност и ефективност, без да се създават допълнителни административни тежести за гражданския сектор.

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:

Считаме, че следва да бъдат разширени законодателните изисквания предвидени в Закона за нормативните актове, за да отразяват и документират възможностите за влияние извън фазата на обществена консултация при разработване на законопроекти предвидени в ЗНА.

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:

Регистърът следва да е съобразен с определените потенциални групи представители на интереси посочени в отговора на въпрос №11 и да не води до допълнителни тежести, които биха демотивирали гражданите да упражняват своето право на сдружаване и участие.

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

В регистъра представителите на интереси да обявяват най-малко:

1. идентичност и контакти на лицето;
2. от чие име/по какъв мандат действат;
3. тематични области/конкретни актове и институции с които е осъществено взаимодействие;
4. форми на взаимодействието;
5. възнаграждения и източници на финансиране.

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

☐ Да

☒ Не

Моля пояснете защо:

С оглед на предвидените от Закона функции на Сметната палата в техните рамки би попаднал контрола за изпълнението на закона от страна на бюджетните организации, но не намираме за целесъобразно подобен регистър да бъде създаван към Сметната палата. Логично би било той да бъде управляван от институцията отговорна за регистрацията и взаимодействието с различните типове ЮЛ – Агенцията по вписванията или при необходимост - Министерство на правосъдието.

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:

Единствения начин да бъде реализирана легитимната цел на подобен регистър, а именно увеличаване на прозрачността и равнопоставеността при участие е той да бъде с публичен и свободен, безплатен достъп.