



SIGMA

Support for Improvement in Governance and Management

A joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU

Prezentare de către Edward Donelan¹ Seminar pe probleme de „Practici de consultare – Provocări și oportunități” București, România, 14 octombrie 2008

Consultarea – instrument cheie pentru o mai bună reglementare în Europa și în România

Aspecte generale privind consultarea

Consultarea poate fi definită drept un angajament public structurat care implică solicitarea, primirea, analiza feedback-ului din partea factorilor implicați, precum și răspunsul la acesta. Consultarea implică definirea scopului și obiectului acesteia (inițiativă politică, modificare de ordin reglementar, propunere legislativă).

În majoritatea țărilor, consultarea este practică în principal în legătură cu legislația primară și foarte rar cu cea secundară. De asemenea, implică întocmirea unei metodologii de consultare, inclusiv a unor criterii de identificare a factorilor implicați.

Potențialul de consultare este o funcție a puterii societății civile și a procedurilor folosite, așadar principiile enunțate în materie de consultare trebuie să ia în considerare anumiți factori culturali și sociali interni, precum și structura instituțională națională.

Unele țări au adoptat linii directoare în materie de consultare, asigurând prin aceasta sprijinul politic necesar pentru procesul de consultare în cadrul sistemului guvernamental. Un exemplu în acest sens poate fi găsit la Comisia Europeană² și în unele state membre³. Liniile directoare ar trebui să fie flexibile și să țină seama de diferitele nivele de organizare ale factorilor implicați.

La nivelul central al guvernului, ar trebui stabilit un termen limită general pentru consultările privind proiectele de lege și ar trebui verificată respectarea unui set de principii. Procesul de consultare ar trebui corelat îndeaproape cu procesul de evaluarea a impactului cadrului de reglementare.

¹ Edward Donelan, M.A., avocat (Kings Inns, Dublin, Middle Temple, Londra, Consultant superior, Regulatory Reform (*Reforma sistemului de reglementare*), Regulatory Governance (*Guvernare în domeniul reglementării*) (SIGMA OECD/EU

² ec.europa.eu/enterprise, a se vedea, de asemenea 'General Principles and Minimum Standards for Consultation of Interested Parties' (Principii generale și standarde minime pentru consultarea părților interesate) la 11 decembrie 2002 (COM(2002)704 final)

³ A se vedea, de exemplu, lucrarea prezentată la acest seminar de Audrey O'Byrne, fost analist în materie de politici, Departamentul Primului Ministru din Irlanda și autor al Liniilor directoare privind consultarea în Irlanda, consilier superior OCDE, la data elaborării lucrării.

Elementele și tipurile de consultări

Elementele necesare par a fi următoarele:

- Alegerea corespunzătoare a factorilor implicați pentru a asigura un punct de pornire amplu și util,
- introducerea timpului minim pentru consultarea externă,
- Introducerea sistemelor de verificare a respectării termenului limită și a recomandărilor pentru selectare,
- Înțelegerea rolului participanților

Pot fi identificate următoarele trei tipuri principale de consultări cu publicul:

- Consultare cu organisme instituite, de ex. comitetele tripartite.
- Consultare cu grupurile consultative ad hoc.
- Anunț public postat pe Internet și deschis comentariilor din partea publicului, care ar putea facilita consultările în curs.

Se derulează și alte forme de consultare, cum ar fi consultarea în cadrul guvernului și consultarea transversală la nivelul structurii guvernamentale, între ministere și agenții.

De ce este necesară consultarea?

Utilizarea consultării publice are implicații diferite pentru îmbunătățirea cadrului de reglementare. În primul rând, dacă este realizată într-o manieră oportună și eficientă, consultarea atrage inteligența colectivă a unei societăți. Este din ce în ce mai frecvent folosită pentru a colecta informații empirice în scopuri analitice, în special ca și condiție prealabilă pentru orientarea către modele de procese decizionale cu baze mai analitice (de ex. utilizarea evaluărilor de impact pentru a estima impactul reglementărilor).⁴

Consultarea reprezintă o sursă de date rentabilă, precum și o sursă de informații privind aspecte precum acceptabilitatea diferitelor politici care poate fi esențială pentru stabilirea unor aspecte precum caracterul practic și conceperea unor strategii de conformitate și aplicare. Un proces de consultare este un instrument prețios pentru îmbunătățirea legitimității și credibilității acțiunilor guvernamentale. De asemenea, aceste date și informații pot fi folosite, în unele țări, atunci când se efectuează evaluări de impact privind reglementările.

În al doilea rând, mecanismele de consultare au într-o măsură din ce în ce mai mare un caracter deschis și sunt mai accesibile, în special pentru grupuri mai restrânse și mai puțin organizate. Acest lucru reflectă o distanțare de modurile corporatiste de guvernare și o orientare către abordări mai pluraliste. Consultarea este o trăsătură intrinsecă a guvernării transparente și eficiente.

Consultarea este un proces de parteneriat care poate îmbunătăți calitatea legislației prin implicarea expertizei în societatea civilă. Desigur, acest lucru nu încearcă să minimizeze provocarea de a dezvolta în societatea civilă expertiza necesară pentru a participa la exercițiile de consultare. Când am lucrat în Europa de Est și de Sud-Est, mi s-a întâmplat în repetate rânduri să aud nemulțumirea exprimată de societatea civilă față de indisponibilitatea guvernului de a asculta. Guvernul însă consideră că societatea civilă nu știe cum să participe la exercițiile de consultare și folosește consultarea doar ca mijloc de promovare a propriilor interese.

⁴ GOV/SIGMA(2007)6 57

Consultarea în cadrul UE

Comisia are o tradiție lungă de consultare a părților interesate în legătură cu propunerile sale în materie de politică și de reglementare. Pentru a-și îmbunătăți procesele de consultare, Comisia a adoptat un set de '*Principii generale și standarde minime de consultare a părților interesate*'. UE pune mare preț pe consultarea cu părțile interesate și pe colectarea și utilizarea expertizei care reprezintă în egală măsură o parte integrantă a procesului.

Aceste principii și standarde formează un cadru pentru consultarea societății civile și a factorilor implicați, asigurând transparență și acces la consultare, feedback pentru contributory și un termen minim de răspuns de 8 săptămâni. Această acțiune este corelată de procedura de evaluare a impactului și, ca prima etapă, se va aplica inițiativelor supuse evaluărilor de impact. Cu toate acestea, serviciile Comisiei sunt încurajate să aplice aceste reguli pentru alte consultări pe care intenționează să le inițieze.

Accesul la toate consultările de interes special pentru societăți și organizații profesionale este posibil prin pagina Internet a Directoratului General Întreprinderi și Industrie intitulată *Enterprise and Industry DG in Dialogue* (DG Întreprinderi și Industrie în Dialog) . Consultările inițiate de DG Întreprinderi și Industrie pot fi accesate și prin *Your Voice in Europe* (Vocea dumneavoastră în Europa), singurul punct de acces al Comisiei pentru toate consultările sale publice.

Consultarea în noile state membre ale UE

Situația în noile state membre este foarte variată. Multe țări dispun de mecanisme juridice oficiale pentru susținerea consultării. Altele, în special Slovenia și Letonia, sunt implicate în exerciții de formare pentru dezvoltarea consultării. În multe state membre noi, legislația recent adoptată a impus ca proiectele de reglementări să fie publicate pe un site oficial astfel încât fiecare cetățean să își poată exprima observații asupra fiecărui proiect.

Temei juridic

În majoritatea statelor membre noi, consultarea face parte din politica de elaborare a reglementărilor ca cerință obligatorie. Merită să menționăm faptul că în **Litania**, deși consultările publice sunt opționale, unele legi importante, precum Legea administrației publice sau Legea privind autonomia administrației locale conțin prevederi legate de consultarea publică.

Toate statele membre noi au stabilit diferite metode de realizare a consultărilor. Cu toate acestea, procedurile de consultare nu sunt standardizate în niciun stat membru nou, ba chiar variază de la un minister la altul. În plus, tipul de consultare depinde foarte des de chestiunea care face obiectul consultării și de complexitatea acesteia, precum și de organismele sau persoanele consultate. Aceste variații pot reduce credibilitatea exercițiilor de consultare. Singurul element comun este faptul că niciunul dintre aceste state nu dispune de o politică scrisă coerentă în acest sens.

În **Letonia** și **Slovenia**, unde experiența în consultarea organizațiilor neguvernamentale (ONG) este destul de redusă, se elaborează politici pentru instruirea reprezentanților ONG-urilor în legătură cu metodologiile de consultare.

În țările în care societatea civilă este mai dezvoltată (**Cipru, Estonia și Malta**), procesele de consultare au loc în diferite etape ale procesului de reglementare pe baza unei practici convenite și își au rădăcina într-un dialog social și o tradiție a consensului. Totuși, acestea nu exclud elaborarea unor linii directoare sau proceduri.

În **Cipru și Malta**, exercițiile de consultare nu sunt obligatorii și nu s-a convenit asupra procedurilor de realizare a acestora. Totuși, au fost adoptate unele proceduri de consultare mai bine fundamentate. *Codul de Practică privind consultarea* al Autorității malteze de mediu și planificare, de exemplu, descrie procesul decizional și pune la dispoziție orientări legate de motivul pentru care și modul în care ar trebui realizate consultările. În plus, pentru legislația secundară, lista sistematică impune organizarea consultărilor.

Cu toate acestea, multe țări evaluate de SIGMA⁵, altele decât **Cipru și Malta**, nu au avut o tradiție a consultării. Mulți funcționari cu care am discutat pe parcursul evaluărilor capacităților de management în materie de reglementare în noile state membre și-au exprimat opinia că în realitate consultarea este un proces anevoios și că societatea civilă nu are capacitatea de a fi receptivă la procedurile de consultare, deși aceiași funcționari au dat dovadă de o oarecare rețineră în a susține că administrația știe ce e mai bine pentru cetățean.

În **Ungaria**, în temeiul secțiunii 19 din Legea privind protecția datelor personale și accesul deschis la informațiile publice, statul, administrația locală sau alte organizații publice definite prin lege trebuie să publice pe cale electronică sau prin alte mijloace, toate datele relevante legate de activitățile lor. Ministerele afișează textele proiectelor de legi în spațiile deschise publicului ale așa-numitului site 'Green Spider Network', pe baza conceptului de legislație deschisă. Conform Legii privind Libertatea Informațiilor Electronice, proiectele de lege sunt publicate pe internet, împreună cu termenul de depunere a comentariilor.

În **Letonia**, toate propunerile importante sunt afișate pe site-ul Internet al Cancelariei de Stat înainte de a fi avute în vedere la ședința săptămânală a Secretarilor de Stat.

În **Polonia**, în urma adoptării *Legii Lobby-ului*, toate politicile și inițiativele guvernamentale trebuie comunicate publicului (în special prin site-urile Internet ale ministerelor), iar Legea proclamă dreptul fiecărei persoane de a face observații asupra propunerilor legislative. În plus, lobiștii profesioniști certificați își comunică observațiile legate de un anumit proiect și pot accesa proiectul respectiv în Buletinul pentru informare publică. Cu toate acestea, foarte multe informații privind posibilitățile de a avea acces la legislație sunt incluse în Legea privind accesul la informații publice.

Unele practici consultative merită menționate: În **Estonia**, inițiativa 'Web Talk along' (*Să discutăm pe Internet*) reprezintă un mijloc inovator de a implica cetățenii în formularea politicii și elaborarea legislației. În **Letonia**, s-a încheiat, în anul 2005, un Memorandum de Înțelegere între Guvern și ONG-uri și au fost publicate manuale pentru ONG-uri și privind formarea funcționarilor în tehnicile de consultare. În plus, un reprezentant al ONG-urilor poate participa la ședințele Secretarilor de Stat și la cele ale Cabinetului de Miniștri în calitate de observator și poate face propuneri.

Consultare cu organisme instituite și factori implicați

Consultarea cu reprezentanții sectorului și ai societății civile în statele membre noi este deseori realizată prin întâlniri regulate ale unui comitet format din reprezentanți ai organizațiilor sociale și ONG-urilor, cum este cazul **Ciprului, Ungariei, Lituaniei și Poloniei**, sau ca urmare a mai multor inițiative ad hoc sau a unei combinații dintre cele două, cum este cazul **Republicii Slovice**. În orice caz, din punctul de vedere al părții care conduce consultarea, identificarea organizațiilor relevante sau a persoanelor din cadrul organizațiilor care ar fi cele mai potrivite pentru consultare nu este întotdeauna ușor de realizat.

⁵ A se vedea www.sigmaxweb.org Sigma Paper No. 42 (Lucrarea Sigma nr. 42).

În **Cipru**, în funcție de problema în cauză și de legislația existentă, poate fi necesară examinarea propunerii de către un comitet, precum Comitetul Consultativ în domeniul Muncii sau Comitetul Comun pentru Personal. Comitetul Comun pentru Personal este consultat în legătură cu toate aspectele legate de termenii și condițiile care reglementează activitatea funcționarilor publici și include părțile interesate din sectorul privat, precum și din administrația publică.

În **Republica Cehă**, normele legislative permit organizarea unei forme de consultare publică. Cu toate acestea, autoritatea responsabilă de elaborarea legii are dreptul de a stabili dacă și cum se va consulta cu organisme precum ONG-urile. În cazul aspectelor legate de muncă, Guvernul, Consiliul Tripartit, Uniunile și Angajatorii trebuie să fie consultați. În plus, ca urmare a modificărilor recente aduse reglementării privind activitatea legislativă a guvernului, Camera Economică a devenit un participant oficial la procedura de observații inter-ministeriale și poate trimite comentariile sale ministerului relevant. În plus, adoptarea Metodologiei de Consultări Publice de către Guvern este preconizată pentru anul 2007.

În **Ungaria**, există mai multe instituții guvernamentale concepute pentru a asigura implicarea factorilor vizați, de exemplu mecanismul de aprobare de către participanții la piața muncii, cu implicarea reprezentanților angajatorilor și angajaților. Un organism tipic de consultare este Consiliul Național al Mediului care se reunește săptămânal și are un secretariat condus de Ministerul Mediului.

În **Lituania**, a fost instituit, în 1995, un Consiliu Tripartit (Guvernul, întreprinderile și sindicatele) pentru a se ocupa de aspecte sociale, economice și legate de muncă. În **Polonia**, în funcție de obiectul reglementării, guvernul urmărește să obțină avizul organismelor instituite, printre care se numără:

- Comitetul Mixt al Administrației Centrale și Administrației Locale, în cazurile în care proiectul legislativ se referă la activități ale administrației locale.
- Comitetul Tripartit pentru Afaceri Sociale și Economice format din reprezentanți ai angajatorilor, angajaților și administrației publice centrale.
- Comitetul pentru Drepturi de Autor.
- Factori de reglementare sectoriali.

În **Republica Slovacă**, multe ministere dispun de organisme consultative care sunt consultate în privința oricăror propuneri legislative majore. Ministerul Economiei a instituit un Comitet pentru Mediul de Afaceri format din reprezentanți ai Camerei de Industrie din Slovacia și ai altor asociații de profil.

Proiectele de legi și propunerile de politică legate de aspecte economice și sociale sunt discutate în cadrul Consiliului pentru Consens Economic și Social.

În **Republica Slovacă**, conform Legii privind accesul liber la informații, toate legile, inclusiv ghidurile și propunerile de norme juridice sunt puse la dispoziție pe site-urile Internet ale guvernului.

În plus, în multe cazuri este instituit un comitet consultativ ad hoc sau un grup de lucru format din funcționari publici și experți. De asemenea, se organizează consultări extinse cu instituțiile neguvernamentale (de ex., Asociația Orașelor și Municipiilor Slovace, Uniunea Cooperativelor Agricole din Slovacia).

Noile state membre: Lecții privind exploatarea rezultatelor consultării

Indiferent care ar fi procedura de consultare folosită, aceasta rămâne formală cu excepția cazului în care se aplică o politică sistematică pentru a evalua observațiile publicului și a le lua în considerare doar pe cele relevante.

În **Estonia**, Guvernul estimează că aproximativ 5% din modificările propuse în cadrul procesului 'Web Talk along' sunt acceptate.

Letonia a elaborat mai multe proceduri pentru a asigura faptul că opinia societății civile se reflectă în reglementările emise. Prima etapă constă în publicarea sau anunțarea proiectului de lege. După publicare, observațiile făcute sunt culese și, dacă este cazul, se organizează ședințe pentru analiza acestora; se întocmește un rezumat al tuturor propunerilor ministeriale, inclusiv al argumentelor pentru acceptarea sau respingerea fiecărei propuneri, acest rezumat însoțind proiectul de lege atunci când este înaintat din nou în cadrul ședinței Secretarilor de Stat spre aprobare.

În plus, un ONG care este interesat de aspectele ce vor fi discutate în cadrul ședinței Cabinetului de Miniștri poate solicita Directorului Cancelariei de Stat să participe la această ședință. În situații excepționale, ONG-ului i se poate acorda ocazia de a lua cuvântul în cadrul ședinței, dacă Primul Ministru hotărăște astfel. Un reprezentant al ONG-urilor care participă la ședința Secretarilor de Stat pot prezenta punctele de vedere Secretarilor de Stat, iar dacă acestea nu sunt luate în considerare, se vor prezenta motivele.

În **Polonia**, conform Regulilor de Procedură ale Consiliului de Miniștri și Ordinilor Permanente ale Sejm, rezultatele consultărilor publice derulate pentru o reglementare specifică trebuie prezentate în aplicația Internet RIA corespunzătoare. În plus, un număr de miniștri au instituit proceduri interne pentru administrarea comentariilor publice. De exemplu, observațiile făcute de către public în legătură cu un regulament întocmit de către departamentul juridic al Ministerului de Justiție sunt trimise Comitetului de Codificare pentru Drept Civil sau Comitetului de Codificare pentru Drept Penal care stabilesc dacă remarcile sunt justificate și trebuie introduse în proiectul de lege.

În **Republica Slovacă**, unde 500 de oameni sau chiar mai mulți comentează asupra unei propuneri, punctele de vedere ale acestora trebuie luate în considerare. Dacă propunerea nu poate fi acceptată de către guvern, acesta trebuie să expună motivele cetățenilor care au înaintat propuneri. Uneori, punerea laolaltă a tuturor observațiilor făcute de public și de diferiți factori implicați în cadrul unui proces de consultare poate fi dificilă. Comentariile prezentate pot fi contradictorii.

În **Slovenia**, a fost derulat un proiect pilot legat de legea privind arhivarea electronică, folosind portalul *eSodelovanje*:

86% dintre participanți au afirmat că ar participa din nou prin intermediul portalului, iar 75% dintre toate observațiile primite au fost incluse în versiunea finală a proiectului de lege. Pentru niciuna dintre țări nu este deloc ușor să evalueze relevanța observațiilor și măsura în care acestea sunt reprezentative pentru o gamă largă de puncte de vedere sau să evite riscul scăderii interesului față de consultare.

Concluzii

Consultarea publică în legătură cu propuneri de politici și legi noi este în prezent o caracteristică acceptată și avută în vedere a procesului democratic. După cum vom vedea din celelalte prezentări, țările încep să elaboreze linii directoare privind consultarea în același mod în care astfel de linii directoare au fost elaborate pentru Comisia Europeană.

Țările care nu au avut o tradiție lungă de exerciții de consultări publice se confruntă cu dificultatea suplimentară de educare a funcționarilor și cetățenilor în legătură cu beneficiile și oportunitățile aduse de exercițiile de consultare publică.

Nu există dovezi empirice, însă există din ce în ce mai multe dovezi subiective care susțin afirmația conform căreia consultarea publică aduce un plus de calitate procesului decizional și conduce la un sistem de reglementare mai bun. Toate țările OCDE se implică în exerciții de consultare publică, iar aceste exerciții reprezintă în prezent o trăsătură acceptată a funcționării eficiente a unui guvern transparent și responsabil.

După cum vom vedea din prezentările următoare, există o mare diversitate de moduri de abordare a exercițiilor de consultare publică și nu se poate vorbi despre o singură țară care ar deține monopolul înțelepciunii în privința metodelor care ar aduce cele mai bune rezultate sau a factorilor care ar determina dezvoltarea cunoașterii. OCDE va întocmi în curând un raport extins privind consultarea în state sale membre și vom privi cu interes modul în care țările UE mai noi se vor dezvolta și își vor construi propriile metodologii de consultare adecvate culturilor și societăților lor unice.