



Европейски  
съюз



ИНВЕСТИЦИИ  
В ХОРАТА



ОПАК. Експерти в действие

Оперативна програма  
„Административен капацитет”

---

*Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма  
„Административен капацитет”, съфинансирана от Европейския съюз чрез  
Европейския социален фонд*

15 февруари 2009 г.

# НАСОКИ

## ЗА РАЗРАБОТВАНЕ НА РАБОТНИ ПРОГРАМИ НА КОНСУЛТАТИВНИТЕ ЗВЕНА

**документ, изготвен в изпълнение на проект:**

**„ПРЕДОСТАВЯНЕ НА КОНСУЛТАНТСКИ УСЛУГИ ЗА РАЗРАБОТВАНЕ НА НАСОКИ  
ЗА ПОДГОТОВКА НА РАБОТНИ ПРОГРАМИ И СЪВМЕСТНО СЪС  
СЕКРЕТАРИАТИТЕ НА СЪВЕТИТЕ РАЗРАБОТВАНЕ НА РАБОТНИ ПРОГРАМИ ЗА  
ДЕЙНОСТТА ИМ ЗА 2009 Г., ОБВЪРЗАНИ СЪС СЪОТВЕТНИТЕ СТРАТЕГИЧЕСКИ  
ДОКУМЕНТИ”**

*в изпълнение на проект: „Съвместни действия за по-добри резултати –  
усъвършенстване на координацията в държавната администрация”,  
финансиран от Европейския социален фонд чрез на Оперативна програма  
„Административен капацитет”*



Европейски  
съюз



ИНВЕСТИЦИИ  
В ХОРАТА



ОПАК. Експерти в действие

Оперативна програма  
"Административен капацитет"

## СЪДЪРЖАНИЕ

1. Цел и предназначение на насоките	с. 2
2. Основни етапи на дейността за изготвяне на работни програми	с. 6
3. Преглед на нормативната уредба, стратегическите документи и графика/програмата за работата на органи на изпълнителната	с. 8
4. Изготвяне на проект на работна програма	с. 10
5. Съгласуване и утвърждаване на работната програма	с. 12
6. Изпълнение и изменения на работната програма	с. 13
7. Мониторинг и отчитане изпълнението на работната програма	с. 14
Приложение „Формат на годишна работна програма“	с. 16



Европейски  
съюз



ИНВЕСТИЦИИ  
В ХОРАТА



ОПАК. Експерти в действие

Оперативна програма  
“Административен капацитет”

## 1. ЦЕЛ И ПРЕДНАЗНАЧЕНИЕ НА НАСОКИТЕ

В условията на членство в Европейския съюз особена актуалност придобиват въпросите за способността на националната административна система да разработва и осъществява политики, които да се вписват в европейските приоритети и да съответстват в пълна степен на националните интереси, стратегия и задачи. Разгледан от тази перспектива процесът на стратегическо планиране предполага един ключов компонент, а именно капацитет за съгласуване на политиките сред всички заинтересовани страни и на всеки отделен етап.

Не е възможно да се идентифицират обществени области за управленско въздействие и да се предлагат мерки и варианти за постигане на цели без да се привлече най-широк кръг от представители на различните интереси, които предстои да бъдат регулирани или имат интерес от регламентиране на съответна област. Гаранция за успеха на предприеманите мерки е изразителите на различни интереси да бъдат привлечени още при дефинирането на проблемите и да участват пълноценно при изработване на мерки за въздействие, а не само да дават мнение на финалния етап при готов проект на стратегия, план за действие или нормативен акт.

На практика, такива инициативи и дейности се осъществяват под формата на институционализирани консултативни звена (съвети, комисии).

Изпълнителната власт се подпомага от консултативни звена при осъществяване на своите правомощия, при разработването на стратегически документи, при разрешаването на остри обществени проблеми, които изискват взаимодействието на администрацията с различни структури и институции на гражданското общество и социалните партньори.

Целта е при решаването на определени въпроси да се вземат предвид мненията и предложенията на всички заинтересовани страни и партньори. Консултативните форми могат да се използват също когато се взема решение по определен текущ проблем, когато се набелязват конкретни мерки по които представителите се ангажират да предприемат действия за решаване на отделен въпрос.



Европейски  
съюз



ИНВЕСТИЦИИ  
В ХОРАТА



ОПАК. Експерти в действие

Оперативна програма  
"Административен капацитет"

В България съществува утвърдена практика за съгласуване на проектите на нормативни актове, съгласно разпоредбите на Закона за нормативните актове. В процеса на нормотворчество инициативата е на компетентния държавен орган, а заинтересованите страни изразяват своето становище по проекта.

Приемането на Закона за администрацията разшири приложното поле за съгласуване и координация при разработването и реализацията на политики. На Министерския съвет (чл. 21, ал. 1) и на министрите (чл. 45, ал. 1) се дава правото да създават съвети за решаване на въпроси от тяхната компетентност и работни групи за изпълняване на конкретни задачи.

На тази база се прави разграничението, че съветите се формират и се занимават с въпроси с относително постоянен характер за разлика от работните групи, които изчерпват основанията за създаването си с изпълнението на задачата за която са създадени.

Много често при разработването, изпълнението и актуализирането на определена секторна политика се изискват интензивни консултации и координация между различни органи на изпълнителната власт, което обуславя създаването на съвети като институционализирана организационна форма. Ето защо, при промените на Закона за администрацията през 2006 г. правото да създават съвети и работни групи се дава и на председателите на държавните агенции и изпълнителните директори на изпълнителните агенции.

Въпреки, че според Закона за администрацията правомощия да създават съвети като консултативни органи имат четири вида органи на изпълнителната власт, същият закон определя по различен начин какво трябва да се регламентира с акта за създаването на тези съвети от всеки оправомощен орган. Прилика има единствено при изискването за съгласуване със съответния заместник-министър председател или министър, когато консултативни съвети се създават от председателите на държавните агенции или изпълнителните директори на изпълнителните агенции. В заповедта за създаване на консултативен съвет към министър единственото нормативно изискване е да бъде определен съставът му (чл. 45, ал. 2). Най-пълна е разпоредбата на чл. 21, ал. 2 от Закона за администрацията относно създаването на съвети от Министерския съвет, където е разписано, че в акта за създаване „се определят техният ръководител и състав, редът на осъществяване на дейността им, техните функции и задачи.”



Европейски  
съюз



ИНВЕСТИЦИИ  
В ХОРАТА



ОПАК. Експерти в действие

Оперативна програма  
"Административен капацитет"

Чл. 53, ал. 1 от Закона за администрацията предоставя единствено на Министерския съвет правото да създава държавно-обществени консултативни комисии по важни въпроси от обществена значимост. В тези случаи законодателят е предвидил статутът и начинът на представителство в държавно-обществената консултативна комисия да се определят с постановлението за нейното създаване.

Консултативните звена не разполагат със собствена администрация. Установена е практиката те да бъдат подпомагани организационно и технически от секретариати. Обикновено това са звена (дирекции или отдели) в администрацията на съответния орган, към който е създаден съветът, т.е. тяхната дейност се подпомага от експерти в държавната администрация.

Краткият преглед на видовете консултативни звена към различни органи на изпълнителната власт и основанията за създаването им, показва каква разнообразна практика би могла да се развие по повод дейността на консултативните съвети и комисии.

От една страна, липсата на строга нормативна регламентация създава предпоставки за разнообразни решения, съобразени с конкретната специфика на проблемите, организационните форми и процедури за тяхното най-добро разрешаване, но това може да доведе до вторично детайлно регламентиране, което да бюрократизира процеса на консултиране или до отсъствие на всякакви вътрешни правила, което от своя страна да направи процеса неефективен.

В докладите за състоянието на администрацията, които ежегодно се одобряват от Министерския съвет може да се намерят обобщените данни за състоянието на администрацията по отношение на консултативните звена и са констатирани редица пропуски в организацията на дейността и прозрачността в работата им – липса на актуална информация за поименния им състав, проведени по-малко от регламентирания минимален брой заседания.

В поредица от доклади се констатира, че повечето консултативни звена нямат работни програми, много от тях нямат ясно поставени цели и не се отчитат за дейността си. Според социалните партньори – в голяма част от случаите консултирането е формално, налице е ниска ефективност и липса на обратна информация за приети или отхвърлени предложения.



Европейски  
съюз



ИНВЕСТИЦИИ  
В ХОРАТА



ОПАК. Експерти в действие

Оперативна програма  
“Административен капацитет”

В докладите се прави и извод, че независимо от факта, че консултативните съвети се създават за осъществяването на ефективна текуща координация между държавната администрация и социалните партньори, в техния състав не винаги са включени представители на частния сектор и неправителствените организации.

Консултативните звена, които се създават за решаване на въпроси от областите на компетентност на органите на държавната власт за разработване и реализиране на политики, заемат особено важно място в системата на държавната администрация най-вече с естеството на проблемите, които са призвани да решават и с потенциала, които имат да развият за да изпълнят ролята на ефективен механизъм за координиране на политиките между администрацията, социалните партньори и структурите на гражданското общество. Укрепването на техния капацитет е предпоставка за повишаване на ефективността на държавната администрация за стратегическо планиране, за координиране процеса на разработване и осъществяване на национални политики с общите политики на Европейския съюз.

Важна предпоставка за ефективно изпълнение на функциите и за използване на потенциала на консултативните звена, е наличието на обоснована и съгласувана работна програма (план) за дейността. Именно това е **основната цел** на настоящите насоки – да се предложат примерни правила и процедури за разработване, съгласуване, утвърждаване и изпълнение на работни програми на консултативните звена, както и за наблюдение и отчитане на резултатите от тяхната дейност.

**Настоящите насоки са предназначени** за ръководителите и членовете на консултативните звена и най-вече – за служителите в техните секретариати. Надяваме се, че чрез разработените насоки, включително и формат (модел) на работна програма ще се подпомогне дейността на консултативните звена и изпълнението на важните и значими дейности, които те са призвани да изпълняват.



Европейски  
съюз



ИНВЕСТИЦИИ  
В ХОРАТА



ОПАК. Експерти в действие

Оперативна програма  
“Административен капацитет”

## 2. ОСНОВНИ ЕТАПИ НА ДЕЙНОСТТА ЗА ИЗГОТВЯНЕ НА РАБОТНИ ПРОГРАМИ

Изготвянето на работни програми на консултативните звена трябва да отчита тяхната специфика (консултативни съвети, държавно-обществени комисии и т.н.), но заедно с това могат да се очертаят и някои общи правила и процедури, които могат да бъдат прилагани във всички консултативни звена.

Основните етапи при изготвянето на работни програми, които са общи за всички видове консултативни звена и са обвързани с целите на тяхното създаване, могат да се определят по следния начин:

- **Етап 1** – преглед на нормативната уредба, стратегическите документи и графика/плана за работа на орган или органи на изпълнителната власт, които участват в дейността на консултативното звено или ползват резултатите от неговата работа, както и преглед на дейността на звеното в предходната година/и – дейността се извършва от съответния секретариат;
- **Етап 2** – изготвяне на проект за работна програма на консултативното звено от съответния секретариат по формата, показан в приложението към настоящите насоки;
- **Етап 3** – съгласуване на изготвения проект с ръководството и членовете на консултативното звено и утвърждаване (приемане) на работната програма от членовете на консултативното звено;
- **Етап 4** – изпълнение на работната програма и евентуални изменения в нея поради нови обстоятелства – приемане на нормативни актове, приемане на стратегически документи, специфични ситуации, казуси или проблеми в сферата на дейност на съответното консултативно звено – на този етап са ангажирани ръководствата, членовете и секретариатите на консултативните звена;
- **Етап 5** – мониторинг и отчитане на изпълнението на работната програма – извършва се най-вече от секретариатите в съответствие с определените в програмата индикатори и наличната за тях информация.



Европейски  
съюз



ИНВЕСТИЦИИ  
В ХОРАТА



ОПАК. Експерти в действие

Оперативна програма  
“Административен капацитет”

---

Спецификата на отделните консултативни звена следва да бъде отразена в съдържанието на дейностите, извършвани на отделните етапи по разработване, утвърждаване и изпълнение на работните програми, както и при мониторинга и отчитането на резултатите от тяхната дейност.





Европейски  
съюз



ИНВЕСТИЦИИ  
В ХОРАТА



ОПАК. Експерти в действие

Оперативна програма  
“Административен капацитет”

### 3. ПРЕГЛЕД НА НОРМАТИВНАТА УРЕДБА, СТРАТЕГИЧЕСКИТЕ ДОКУМЕНТИ И ГРАФИКА/ПРОГРАМАТА ЗА РАБОТАТА НА ОРГАНИ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ

Основната цел на този етап е да се идентифицират въпросите, които следва да бъдат обсъждани от консултативното звено през следващата година и периодите, през които трябва да се проведат тези дискусии.

Най-важните дейности, които следва да бъдат извършени от секретариатите на консултативните звена на този етап са:

- преглед на нормативната уредба, имаща отношение към дейността на консултативното звено с оглед установяването на дейности, които се изискват от разпоредбите на законодателството, както и периодите, през които трябва да бъдат извършени тези дейности – например, нормативната уредба изисква някои консултативни звена да заседават на определен период от време (месец, тримесечие и т.н.);
- преглед на дейността на консултативното звено в предходната година/години и най-вече на проблемите, свързани с тази дейност – като основа на този преглед могат да се използват отчетите за дейността на консултативното звено, стойностите на показателите за проследяване на изпълнението, организацията на работата и провеждането на заседания, мненията на членовете на консултативното звено и т.н.;
- преглед на стратегическите документи (стратегии, планове, програми и други подобни) с цел идентифициране на приоритети, цели и конкретни мерки, които имат отношение към дейността на консултативното звено – например, предвиждани промени в нормативната уредба, по които трябва да се произнесе консултативното звено още в периода на подготовка на проектите за нормативни актове, планирано изготвяне на нови стратегически документи и/или планове за тяхното изпълнение, в които активно участие трябва да вземе консултативното звено и т.н.;
- преглед на графика за работата (дейността) на органи на изпълнителната власт, свързани с дейността на съответните консултативни звена, като специално внимание следва да се обърне на законодателната програма на Министерския



Европейски  
съюз



ИНВЕСТИЦИИ  
В ХОРАТА



ОПАК. Експерти в действие

Оперативна програма  
“Административен капацитет”

---

съвет, са която следва да се има предвид, че обикновено за изготвя за шестмесечен период.

Изпълнението на изброените дейности от секретариатите на консултативните звена ще бъде добра предпоставка за изготвяне на проект на работна програма.

Освен това, секретариатите на консултативните звена могат да организират допитване до техните членове относно приоритетните въпроси, които следва да бъдат обсъждани през следващата година. Допитването може да се извърши по различни начини, но вероятно най-добрият вариант е да си изготви въпросник, който да отразява спецификата на съответното консултативно звено.

Обобщените резултати от попълнените въпросници и резултатите от прегледа на нормативната уредба, стратегическите документи и графика за работа на органи на власт ще дадат възможност на съответния секретариат да изготви проект на работна програма на консултативното звено за предстоящата година.



Европейски  
съюз



ИНВЕСТИЦИИ  
В ХОРАТА



ОПАК. Експерти в действие

Оперативна програма  
“Административен капацитет”

#### 4. ИЗГОТВЯНЕ НА ПРОЕКТ НА РАБОТНА ПРОГРАМА

Проектът на годишна работна програма, който трябва да изготви секретариата на консултативното звено е по формата, показан в приложението.

При изготвянето на проекта следва да се има предвид следното:

- *преди всичко трябва да се определи (планира) броят на заседанията на консултативното звено през годината и графика за провеждането им по месеци и дати*

При планирането на броя на заседанията трябва да се отчетат евентуалните изисквания на нормативната уредба, идентифицираните приоритети, цели и мерки в стратегически документи и евентуалните срокове.

Броят на заседанията не трябва да бъде прекалено голям (примерно – по 4 – 5 заседания месечно), за да се даде възможност на членовете на консултативното звено да извършат необходимите проучвания и да подготвят обосновано мнение на въпросите, които ще бъдат обсъждани.

- *за всяко планирано заседание трябва да се посочат основните въпроси, които ще бъдат обсъждани и тяхната връзка с нормативен акт или стратегически документ*

Броят на основните въпроси, които ще бъдат обсъждани на съответното заседание на консултативното звено трябва да е съобразен с тяхната сложност, очакваните становища, които ще бъдат изложени, експертизите, които ще бъдат представени и т.н.

Във всички случаи би било добра практика за всеки въпрос, който ще бъде обсъждан на съответното заседание да се посочат нормативните актове и стратегическите документи, които са свързани с него.

- *за всеки въпрос, който ще бъде обсъждан на заседание на консултативното звено се посочват очакваните резултати и индикатори за изпълнение*

Резултатите, които могат да се очакват от обсъждането на всеки въпрос от консултативното звено могат да бъдат различни – например, конкретни предложения



Европейски  
съюз



ИНВЕСТИЦИИ  
В ХОРАТА



ОПАК. Експерти в действие

Оперативна програма  
“Административен капацитет”

за промени на нормативен акт (нормативни актове), конкретни предложения за приоритети, цели и мерки, които да бъдат включени в стратегически документ, конкретни предложения за действия на орган/и на власт при определени ситуации, конкретни решения на консултативното звено, препоръки за подобряване дейността на орган на власт и неговата администрации и т.н.

Индикаторите за изпълнение следва да има за всеки от очакваните резултати, като за някои от тях могат да бъдат повече от един – например, ако резултатът е предложения за промени в нормативен акт, индикатора за изпълнение може да бъде брой направени и брой приети предложения на членовете на консултативното звено.

- *важна част от проекта на работна програма за дейността на консултативното звено е определянето на материалите, които следва да бъдат представени на съответното заседания*

Материалите за заседания могат да бъдат от най-различно естество – проекти на нормативни актове, на стратегически документи, анализи, експертизи и други подобни. Важно значение има и определянето на отговорници за изготвянето и сроковете за представяне на материалите, така че те да бъдат на разположение на членовете на консултативното звено достатъчно време, необходимо за тяхното проучване и формиране на мнение.

- *определянето на необходимите ресурси за провеждане на съответните заседания, а и за дейността на съветите като цяло е важна предпоставка за ефективността и ефикасността от тяхната дейност, поради което трябва да бъдат посочени в проекта*

Ресурсите, необходими за обсъждане на съответните въпроси, включени в работната програма на консултативното звено могат да бъдат най-различни, но в преобладаваща си част са парични суми, необходими за осигуряване на анализи, експертизи, материали, комуникации и т.н.

Вероятно най-добрата практика, свързана с определянето на всички ресурси, необходими за дейността на консултативното звено е свързана с обособяването на отделна програма в рамките на програмния бюджет на административната структура, към която е съответното консултативно звено.



Европейски  
съюз



ИНВЕСТИЦИИ  
В ХОРАТА



ОПАК. Експерти в действие

Оперативна програма  
"Административен капацитет"

## 5. СЪГЛАСУВАНЕ И УТВЪРЖДАВАНЕ НА РАБОТНАТА ПРОГРАМА

Съгласуването на изготвеният проект на работната програма от секретариата на консултативното звено се осъществява на следните етапи:

- *изпращане на проекта за мнение до членовете на консултативното звено;*

като им се осигури достатъчно време за проучване и евентуално за изготвяне на предложения.

Добра практика би било оповестяването на проекта за годишна работна програма на консултативното звено по подходящ начин (най-добре в страницата в интернет), така че с него да се запознаят възможно най-много заинтересовани страни от дейността на консултативното звено и въпросите, които то ще обсъжда.

- *събиране и обобщаване на мненията на членовете на консултативното звено по проекта за годишна работна програма;*

Тази дейност следва да се извърши от секретариата на съответното консултативно звено.

- *изготвяне на окончателен проект за годишна работна програма;*

Изготвянето на окончателният проект за годишна работна програма за дейността на консултативното звено следва да бъде отговорност на ръководителя му, който се подпомага от съответния секретариат.

- обсъждане и приемане на проекта за годишна работна програма на заседание на консултативното звено.

Приемането на годишната работна програма за дейността на консултативното звено е желателно да стане на заседание, проведено в края на предходната година, а само по изключение – през месец януари на текущата година. Възможно е с оглед пестенето на време и средства, годишната работна програма за дейността на консултативното звено да бъде приета без заседание, но с писмено становище на всички членове на консултативното звено.



Европейски  
съюз



ИНВЕСТИЦИИ  
В ХОРАТА



ОПАК. Експерти в действие

Оперативна програма  
“Административен капацитет”

## 6. ИЗПЪЛНЕНИЕ И ИЗМЕНЕНИЯ НА РАБОТНАТА ПРОГРАМА

Изпълнението на работната програма се извършва съобразно приетите правила за работа на съответното консултативно звено. Следва да се отбележи, че изпълнението на работната програма зависи и от организационната дейност, която извършват секретариатите по отношение на:

- подготовката за заседанията, включително своевременно изпращане на постъпилите материали;
- контрол по отношение изготвянето на анализи и експертизи;
- осигуряване на необходимите условия техника и материали за заседанията;
- своевременно предоставяне на информация, особено в страница в интернет;
- своевременно изготвяне на протоколи и други материали за проведените заседания;
- своевременно предоставяне на информация за резултатите от проведените заседания, включително и в страница в интернет.

Изменението на работните програми за дейността на съветите може да става при редица обстоятелства, по-важните от които са:

- непредвидени събития в обществото, които имат връзка с дейността на консултативното звено – типичен пример е глобалната финансова и икономическа криза от края на 2008 и началото на 2009 г.;
- промени в приоритети и цели;
- промени в графици за дейността на органи на власт;
- възникнали сериозни проблеми и/или конфликтни ситуации в сфери, които имат отношение към дейността на консултативното звено и т.н.

Промените в работната програма трябва да се извършват по реда на нейното утвърждаване.



Европейски  
съюз



ИНВЕСТИЦИИ  
В ХОРАТА



ОПАК. Експерти в действие

Оперативна програма  
“Административен капацитет”

## 7. МОНИТОРИНГ И ОТЧИТАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА РАБОТНАТА ПРОГРАМА

Мониторингът на изпълнението на работната програма следва да се извършва от ръководителя на консултативното звено, подпомаган активно от съответния секретариат. По-конкретно следва да се наблюдават:

- изпълнението на графика за заседанията;
- изпълнението на очакваните резултати въз основа на събраната информация за индикаторите за изпълнение;
- своевременното предоставяне на материалите за заседанията;
- изразходваните ресурси за дейността на консултативното звено.

Изпълнението на работната програма следва да се отчита периодично чрез изготвяне на:

- междинни отчети – за всяко тримесечие или полугодие;
- годишен отчет за работата на консултативното звено.

В отчетите следва да се включва информация за изпълнението на всички компоненти на работната програма, изготвена по формата, показан в приложението.

Отчетите за изпълнението на работната програма следва да бъдат публично достъпни, като най-подходящия начин е чрез качването им на страница в интернет.



Европейски  
съюз



ИНВЕСТИЦИИ  
В ХОРАТА



ОПАК. Експерти в действие

Оперативна програма  
“Административен капацитет”

---

# ПРИЛОЖЕНИЕ





Европейски  
съюз



ИНВЕСТИЦИИ  
В ХОРАТА



ОПАК. Експерти в действие

Оперативна програма  
“Административен капацитет”

## ФОРМАТ НА ГОДИШНА РАБОТНА ПРОГРАМА

на консултативно звено

Заседание		Теми/въпроси за обсъждане		Очакван/и резултат/и	Индикатор/и за изпълнение	Материали за заседанието по теми/въпроси			Необходими ресурси
Месец	Дата	Тема/въпрос	Връзка на темата/въпроса с нормативен акт и/или стратегически документ			Вид	Отговорник за изготвянето	Срок за представяне	