



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиция в хората

## **Заклучителен доклад**

**във връзка с изпълнение на обществена поръчка с предмет: “Предоставяне на консултантски услуги за изследване на текущото състояние на междуведомствената координация и за изготвяне на предложения за начини и механизми за нейното усъвършенстване, в изпълнение на проект ”Съвместни действия за по-добри резултати – усъвършенстване на координацията в държавната администрация”, финансиран от Оперативна програма „Административен капацитет”, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз”**

Индъстри Уоч Груп

27.02.2009 г.

София

## Въведение

Едно от необходимите условия за постигането на по-добро управление и за повишаване на ефективността на публичните политики е създаването и поддържането на работещи координационни механизми между държавната власт (централна и местна) и различни заинтересовани страни от частния, респективно неправителствения сектор в процеса на разработване на политиките. Съгласно чл. 21, ал. 1 от Закона за администрацията (ЗА) Министерският съвет създава съвети, както и работни експертни групи във връзка с осъществяване на свои правомощия или в изпълнение на конкретни задачи, произтичащи от нормативни актове или решения на Народното събрание. Според ал. 2 в акта за съставяне на съветите се определят техният ръководител и състав, редът на осъществяване на дейността им, техните функции и задачи. Съгласно чл. 45 от ЗА *“при осъществяване на своята дейност министърът може да създава съвети като консултативни звена за решаване на проблеми от специалната му компетентност, както и работни групи за изпълнение на конкретни задачи”*. Съгласно чл. 53, ал. 1 от същия закон *“по важни въпроси от обществена значимост Министерският съвет с постановление може да създава държавно-обществени консултативни комисии”*. Според чл. 47, ал. 8 и чл. 54, ал. 8 от ЗА председателите на държавните агенции и изпълнителните директори на изпълнителните агенции също имат правомощия да създават съвети като консултативни звена за решаване на възникнали проблеми, както и работни групи за изпълнение на конкретни задачи.

Общата цел на предоставяните по проекта консултантски услуги е подпомагане процеса на усъвършенстване на междуведомствените механизми за координация при разработването и изпълнението на хоризонтални и секторни политики. Тази обща цел ще бъде постигната чрез реализирането на следните конкретни цели:

- ✓ натрупване на задълбочени познания относно действащите консултативни съвети, техните функции и практики на работа;
- ✓ постигане на по-добро взаимодействие, резултатност и прозрачност в работата на консултативните съвети;
- ✓ оптимизиране на консултативните механизми;
- ✓ ефективна вътрешно-административна координация и подобро сътрудничество с бизнеса и структурите на гражданското общество.

## **I. Първоначални дейности, свързани с изпълнението на проекта, осъществени до предаване на въстпителния доклад**

### Идентифициране на основни партньори

В рамките на Администрацията на Министерски съвет като основен партньор по проекта е идентифицирана дирекция „Стратегическо планиране и управление”, която е пряко отговорна за изпълнението на проекта. Установени са работни отношения с г-жа Лилия Савова Тодорова, държавен експерт в дирекцията, която е координатор на проекта.

Резултати:

- ✓ Установени работни взаимоотношения с основния партньор по проекта

***Състояние: дейността е изпълнена***

### Формиране на екипа и разпределение на дейностите

На 24 октомври 2008 г. беше проведена работна среща на ключовите експерти, включени в постоянния екип по проекта. На срещата беше обсъден проект на плана за изпълнение на дейностите по проекта, методологията и възможните подходи за осъществяване на работни контакти със секретариатите на съветите. Дискутирани бяха потенциалните рискове пред изпълнението на отделните дейности, както и подходящите индикатори, проследяващи ефективността на работа.

Резултати:

- Установени комуникационни канали между членовете на постоянния екип по проекта;
- Приет план и времеви график за изпълнение на дейностите;
- Избрана методология за работа;
- Идентифицирани потенциалните рискове пред изпълнението на проекта

***Състояние: дейността е изпълнена***

### Първоначални действия за идентифициране на консултативните съвети

През първата седмица след подписването на договора започна изследователската работа за идентифициране на съществуващите консултативни съвети. В тази връзка бяха предприети:

- Проучване на източниците на публично-достъпна информация – Регистър на административните структури, Годишните доклади за състоянието на администрацията, изготвени от Министерството на държавната администрация и административна реформа, интернет-страници на отделни министерства, интернет-страници на консултативни съвети;
- Проучване на нормативната уредба, регламентираща създаването и дейността на консултативните съвети

В хода на първоначалното проучване са установени следните *основни проблеми*, свързани с информационното обезпечаване на проекта:

- Официалната информация, свързана със съществуващите консултативни съвети е ограничена и в много от случаите неактуална. В Регистъра на административните структури (РАС) не са вписани голяма част от съществуващите съвети, а в същото време в него фигурират звена, които изглежда са изчерпали задачите, за изпълнението на които са създадени. С много малки изключения, РАС почти не дава информация за съветите, създадени към министрите.
- Много малка част от съветите предлагат някаква форма на обществен достъп до документи и друга релевантна информация за своята дейност.
- Няма систематична практика за публикуване на стенограми от заседанията на съветите, като частична информация за заседанията на някои от тях може да бъде намерена единствено в медиите. С малки изключения, работните програми (където има такива) и годишните отчети на съветите също не са публично достъпни. Това изключително затруднява оценката на ефективността на действително свършената работа от страна на съветите и контрола върху изпълнението на приетите решения.

*Състояние: дейността е изпълнена*

## **II. Изработване на методология при изпълнение на Дейност 1**

Изследването на текущото състояние на междуведомствената координация е осъществено на пет фази:

1. Проучване на източниците на публично-достъпна информация. На базата на информацията, съдържаща се в Регистъра на административните структури, годишните доклади за състоянието на администрацията, изготвени от Министерството на държавната администрация и административна реформа, интернет-страници на отделни министерства, интернет-страници на консултативни съвети и др. е осъществена първоначална идентификация на действащите консултативни съвети.
2. Проучване и анализ на нормативната уредба, регламентираща създаването и функционирането на консултативните съвети (закони, постановления и решения на Министерски съвет, заповеди на отделни министри, устройствени правилници и стратегически документи). На базата на прегледа на нормативната уредба са идентифицирани допълнителни консултативни съвети, които не са вписани в Регистъра на административните структури. Изготвен е анализ на механизмите на формиране на съветите, организацията на тяхната дейност, моделите за финансирането им и др.
3. Полево събиране на информация за действащите консултативни съвети и техните секретариати по реда на Закона за достъп до обществена информация. Изпратени са заявления за достъп до информация до 16 министерства и 7 държавни агенции с искане за предоставяне на справка за консултативните звена по чл. 21, ал.1, чл. 53, ал.1 и чл. 45, ал.1 от *Закона за администрацията*, чиято дейност се обслужва от съответното министерство или агенция.
4. Полево проучване сред секретариатите на съветите, основано на стандартизиран въпросник. Посредством това полево проучване е събрана информация за анализиране на практиките на работа на съветите.
5. Извадково анкетно проучване сред структури на гражданското общество, активно участващи в процесите на формиране на политики. На базата на

събраната информация са анализирани практиките за участие на СГО в работата на консултативните съвети.

Аналитичните оценки се основават на следните качествени и количествени критерии:

Качествени критерии:

- *Релевантност към политиките* – дали практиката на функциониране на консултативните съвети изпълнява предварително формирани политики и цели за реализиране или има нужда от преформулиране на цели и/или цялостно оптимизиране на дейности.
- *Правна издържаност* – т.е. дали консултативните съвети работят в оптимална нормативна среда и какви са възможностите за подобрене.
- *Функционални* – наличие на дублиращи се функции и др.
- *Организационно-техническа издържаност* – т.е. ниво на работна организация на съветите, ниво на участие на заинтересовани страни, практики при формиране на дневен ред (и последващо спазване) , начин на водене на заседания и взимане на решения, работа с външни специалисти и др.
- *Отговарят ли на критериите за релевантен бенчмарк* – т.е. възможност за съпоставимост на организация на работа и постигане на резултати, както и възможност за периодичен бенчмарк анализ спрямо подобни структури
- *Степен на съпоставимост* – например дали нормативната и организационно-техническата част от работата биха могли да бъдат съпоставими измерители спрямо добри международни практики
- *Кохерентност на целта на съществуване и др.*

Количествени критерии:

- *Достъпност* до работата на съветите и до формираните крайни резултати (база данни, поддържане на интернет страници и др.)
- *Обхватност* на предоставяната информация, доклади, решения и т.н
- *Прецизност* на информацията/данните
- *Периодика* на изготвяне на информация и публикуване
- *Моделиране на специфични качествени и количествени индикатори* и др.

### Проучени ключови стратегически документи

- Национална стратегическа референтна рамка, 2007-2013
- Национална програма за реформи 2007 - 2009 г.
- Стратегия за децентрализация;
- Национална стратегия на Република България по миграция и интеграция (2008 - 2015 г.);
- Стратегия за развитие на машиностроенето в България;
- Стратегия за насърчаване на инвестициите в Република България(2005 – 2010)
- План за действие по показателите за напредък в областта на съдебната реформа, борбата с корупцията и организираната престъпност;
- Оперативна програма "Развитие на конкурентоспособността на българската икономика 2007 - 2013 г.
- Оперативна програма "Административен капацитет" 2007 - 2013 г.
- Оперативна програма "Регионално развитие" 2007 - 2013 г.
- Оперативна програма "Рибарство и аквакултури" 2007 - 2013 г.
- Национална програма за рибарството и аквакултурите, 2007 – 2013 г.;
- Национална стратегия за устойчиво развитие на горския сектор в България 2006 - 2015 г.
- Национален стратегически план за рибарство и аквакултури 2007 – 2013 г.
- Национална програма за укрепване капацитета на Република България за опазването и от внос на заразни болести и реагиране при събития, представляващи заплаха за общественото здраве 2008 - 2010 г.;
- Национална стратегия за продължаващото професионално обучение за периода 2005 – 2010 г.;
- Актуализирана стратегия по заетостта на Република България 2008 - 2015 г.;
- Стратегически план за Национална агенция по приходите 2008 - 2013 г.;
- Регионален план за развитие на Южен централен район за планиране 2007 - 2013 г.;
- Регионален план за развитие на Северозападен район за планиране 2007 - 2013 г.

*Състояние: дейността е изпълнена*

### **III. Детайлен отчет за извършена работа в изпълнение на Дейност 1. Разработване на правен анализ на нормативната уредба за идентифициране на консултативните съвети по състав и функции и сравнителен анализ на практиките в работата на консултативните съвети**

#### 1.1 Идентифициране на съветите

Предвид на спецификата на възложената задача, предполагаща изследване на текущото състояние на междуведомствената координация, обект на проучване са консултативни съвети, които имат характер на звена за междуведомствена координация в процеса на формиране на политики. Не са разглеждани съвети и други консултативни звена, които имат чисто експертен или научен характер, функционират в рамките на тясно дефиниран мандат (за решаване на конкретни задачи), както и такива, имащи само вътрешноведомствен характер.

##### 1.1.1 Идентифициране на създадените консултативни съвети

- Екипът по изпълнение на проекта извърши детайлен преглед на информацията, съдържаща се в Регистъра на административните структури за идентифициране на съветите. След сравнение с други източници, беше установено, че в Регистъра на административните структури (РАС) не са вписани голяма част от съществуващите съвети, а в същото време в него фигурират звена, които изглежда са изчерпали задачите, за изпълнението на които са създадени; бяха идентифицирани консултативни съвети, които фигурират в РАС, но са престанали да съществуват (са закрити). С много малки изключения, РАС почти не дава информация за съветите, създадени към министрите.
- Беше извършен пълен преглед на интернет страниците на всички министерства и държавни агенции. Установихме, че само около 1/3 от съществуващите съвети предлагат достъп до информация за състава и/или дейността си в рамките на обособено пространство в Интернет – най-често като Интернет подстраница на ведомството, което обслужва дейността им. В повечето от тези случаи достъпната информация се отнася до поименния състав на съответния



консултативен съвет и/или правилника за дейността му. Установихме един случай (Съвет за икономически растеж), при който информация за дейността в Интернет се предлага не от обслужващата администрация, а от участващи в него структури на гражданското общество (в рамките на Интернет-портала на БТПП е обособена специална подстраница на СИР, на която са публикувани протоколи от заседанията на СИР за периода 2003-2007, както и становища на БТПП относно обсъждани в съвета въпроси). Няма системна практика за публикуване на стенограми от заседания или отчети за дейността от страна на самите съвети или обслужващата ги администрация.

- Беше извършен преглед на нормативни актове – закони, постановления и решения на МС, заповеди на министри и председатели на държавни агенции – с цел идентифициране на създадени консултативни съвети. Източници на информация бяха както правни справочници, така и публикувани в интернет страниците на отделните ведомства документи.
- Бяха изготвени и отправени заявления за достъп до информация до 16 министерства и 7 държавни агенции с искане за предоставяне на справка за консултативните звена по чл. 21, ал.1, чл. 53, ал.1 и чл. 45, ал.1 от *Закона за администрацията*, чиято дейност се обслужва от съответното министерство или агенция.
- В значителен брой случаи се наложи доуточняване на обхвата на исканата информация, а няколко министерства поискаха удължаване на сроковете за нейното предоставяне. Министерството на извънредните ситуации пренасочи заявлението ни към Администрацията на Министерски съвет.
- В хода на работата по събиране на информация за идентифициране на консултативните съвети по реда на ЗДОИ установихме, че като цяло в министерствата и държавните агенции липсва систематизирана информация както относно конкретните консултативни звена, чиято дейност се обслужва от структура (секретариат) в рамките на съответното министерство (агенция). Единственото министерство, което предостави точна и изчерпателна информация за обслужваните консултативни съвети е Министерството на труда

и социалната политика. В повечето случаи получихме или непълна информация (само за част от обслужваните съвети, най-често под формата на ксерокопирани нормативни актове), или информация за консултативни звена, които са извън обсега на изследването (научни и експертни съвети, работни групи, комисии, вътрешноведомствени звена). Търсенето на информация чрез контакти с администрацията показва, че в много министерства не се прави ясна разлика между различните видове консултативни звена. В 3 случая получихме отговори, че съответното ведомство не обслужва консултативни съвети, въпреки че такива съвети бяха идентифицирани от екипа по проекта след преглед на действащата нормативна уредба.

#### 1.1.2. Установяване на състава и функциите на всеки конкретен съвет

- Основен използван метод бе анализ на нормативни актове. За голяма част от съветите, съставът (на ниво представени институции) и функциите са посочени в акта за създаване. В някои случаи източник на информация бяха правила за работа, изготвени в рамките на водещата институция.
- Бяха отправени заявления за достъп до обществена информация до всички министерства и държавни агенции с искане на информация за функциониращи съвети, обслужвани от съответната администрация.
- Осъществени бяха значителен брой преки контакти с представители на държавни институции за получаване на достъп до непубликувани документи, уреждащи състав и функции на консултативни съвети.

#### 1.1.3. Изготвяне на подробен списък на консултативните съвети

- За изготвяне на списъка бе използван основно извършения детайлен преглед на нормативната уредба, както и отговорите от администрацията на заявленията за достъп до информация.
- При липса на пълна информация в нормативната уредба и отговорите на администрацията, бяха осъществени контакти с представителите на министерствата, обслужващи дейността на всеки отделен съвет, с цел уточняване на контактни лица и секретариати.

### **Идентифицирани проблеми**

<b>Проблеми при изпълнението</b>	<b>Въздействие върху резултатите от работата</b>	<b>Действия за минимизиране на отрицателния ефект</b>
Липса на интернет страници на съветите и друга информация в интернет	слабо	Преглед на нормативни документи
Непълна информация, получена от министерствата и агенциите в отговор на заявления за достъп до информация	слабо	Преглед на нормативни документи, Лични разговори със служители в институциите, допълващи предоставената информацията
Наличие на непубликувани административни актове, отнасящи се до дейността на съветите	слабо	Лични разговори със служители в институциите, за получаване на липсващи документи
Наличие на съвети, чийто секретариати не са изрично определени в публично достъпни документи	слабо	Лични разговори със служители в институциите, за идентифициране на лица, изпълняващи функциите на секретари на съветите

### **Състояние: дейността е изпълнена**

#### 1.2. Анализ на функциите

##### 1.2.1. Анализирание на актуалността на функциите на съветите

- Беше направен анализ на нормативната уредба с оглед точно и пълно идентифициране на функциите на всеки съвет.
- Беше направен преглед на актуалните стратегически документи във всяка област на действие на консултативен съвет с оглед преценка доколко заложените функции на съвета съответстват на приоритетите на политиката, утвърдени в стратегическите документи.

- Беше направен преглед на съответствието на действащите нормативни актове в съответните области на политика и заложените функции на всеки съвет
- Бяха проведени разговори с представители на институции, които обслужват дейността на съвети, за които анализът разкри наличие на значителен брой неактуални функции
- Беше извършен общ преглед на основните политически, икономически, социални или международни проблеми, които България среща към момента, с оглед установяване на актуалност на функциите на консултативните съвети

#### 1.2.2. Изследване на функциите на идентифицираните съвети с оглед установяване на дублиращи се функции

- Съветите бяха разделени в няколко групи, според областта на политика, в която изпълняват функции, с цел идентифициране на припокриващи се приоритети и цели
- Анализът разкри функции, изпълнявани частично или в голяма степен от повече от един съвет.

#### *Идентифицирани проблеми*

<b>Проблеми при изпълнението</b>	<b>Въздействие върху резултатите от работата</b>	<b>Действия за минимизиране на отрицателния ефект</b>
В голям брой случаи в актовете за създаване на съветите функциите им са определени твърде широко	слабо	Допълнителен преглед на нормативни и стратегически документи; Разговори с представители на ведомства, обслужващи конкретни консултативни съвети, за уточняване на функциите

*Състояние: дейността е изпълнена*

1.3. Анализ на механизмите за формиране на съветите

1.3.1. Изследване на състава на съветите с цел установяване на ниво на представителност, мандатност, правомощия за определяне на членовете

- Екипът идентифицира състава на всеки съвет чрез преглед на нормативните актове, актовете за създаване на съветите и документи, получени след поискване от секретариатите на съветите.
- Беше направен анализ с цел идентифициране на модели на структуриране на съветите с оглед на ниво на представителност, мандатност, правомощия за определяне на членовете
- Бяха идентифицирани и описани основните типове съвети с оглед нивото на представителност. Нивото на представителност на консултативните съвети е анализирано от гледна точка на позиционирането на техния председател в йерархията на изпълнителната власт, както и от гледна точка на позиционирането на техните членове в йерархията на държавната администрация.

1.3.2. Установяване на механизмите за определяне на представителите им .

Анализирани са правомощията и редът за определяне на членовете на консултативните съвети

1.3.3. Анализиране на критериите за привличане на НПО и СГО

- Беше направен преглед на нормативната уредба и други документи, регулиращи дейността на съветите, за идентифициране на заложените формални правила и изисквания за привличане на НПО и СГО
- Беше направен преглед на информацията, достъпна в интернет, за участието на НПО и СГО в консултативни съвети

1.3.4. Изследване на състава на съветите с цел установяване на прилагане на принципа на равенство между половете, представителство на всички социални групи, включително и уязвимите групи.

- Беше анализирано представителството на различните социални групи, включително уязвимите, в отделните съвети, на база преглед на нормативна база и документи
- Беше направен анализ на съотношението между половете в състава на отделните съвети въз основа както на преглед на документи, така и на отговори на секретариатите на съветите, участвали в полевото изследване

***Идентифицирани проблеми***

<b>Проблеми при изпълнението</b>	<b>Въздействие върху резултатите от работата</b>	<b>Действия за минимизиране на отрицателния ефект</b>
В голяма част от случаите поименния състав на консултативните съвети не е публично достъпен	слабо	Преки контакти с представители на ведомства, обслужващи съвети, за уточняване на състава и/или предоставяне на заповедта за определяне на състава Интервюиране на секретари на съвети

***Състояние: дейността е изпълнена***

1.4. Анализ на дейността на съветите

- Анализът на дейността на съветите се основава на детайлен преглед на нормативната уредба, публично-достъпна информация от интернет-страници на съветите и/или обслужващите ги ведомства, както и на анализ на резултатите от проведени две полеви изследвания.

- В периода 04-22 декември 2008 г. беше проведено полево проучване сред секретарите на съветите. То беше основано на стандартизиран въпросник, който беше изпратен до всички идентифицирани секретариати. Като цяло отчитаме ниска мотивация на секретариатите на съветите за включване в подобно изследване. В резултат на допълнителните усилия на екипа по проекта за установяване на контакти със съответните секретари, в полевото проучване се включиха секретариатите на 27 консултативни съвета. В няколко случая получихме отказ за участие с мотива за прекомерна заетост в края на годината. Няколко секретари ни пренасочиха към публично достъпна информация в Интернет.
- Между 1 и 15 декември 2008 г. беше проведено сондажно проучване относно практиките за участие на структури на гражданското общество в работата на междуведомствени консултативни съвети. При това проучване бяха поканени да дадат свободни интервюта отговорни представители на 40 неправителствени организации, за които имаше достатъчно предврителни основания да се прецени, че имат активна роля в процеса на формиране на политики. Отзоваха се половината от тях (20).

#### 1.4.1. Анализ на практиката на съветите при:

- определяне на приоритетите в дейността им и механизмите за тяхното изпълнение,
- разработване на програма за дейността им
- въздействие върху политиката, която координират.

- Чрез проведеното полево изследване беше събрана информация за дейността на съветите, включително за практиката при изготвяне на програми и конкретните резултати от дейността им през 2008 г.
- Въз основа на отговорите, получени при полевото изследване, беше направен анализ на начина на подбор на приоритети
- Въздействието върху политиката беше анализирано чрез идентифициране, групиране и преглед на основните резултати (продукти), създадени в рамките на дейността на съветите

1.4.2 Анализ на реда за провеждане на заседания - периодичност, кворум, взимане на решения.

- Беше извършен детайлен преглед на нормативната уредба и другите документи, определящи правилата за работата на съветите, и бяха идентифицирани формалните изисквания относно честота на събиране, кворум и мнозинство за взимане на решения.
- След анализ на изисквания бе извършена типологизация на съветите в основни групи според начина им на работа
- Формалните изисквания според нормативната уредба бяха съпоставени с действително проведените заседания през последната година (по данни от полево проучване сред секретариатите) с оглед установяване на несъответствия.

1.4.3 Анализ на организацията на дейността - правила за работа, създаване на работни групи, привличане на външни специалисти.

- Беше извършен детайлен преглед на нормативната уредба и другите документи, определящи правилата за работата на съветите.
- Въз основа на проведеното полево изследване бяха идентифицирани практики за привличане на външни специалисти и създаване на работни групи/комисии за подпомагане на дейността;
- Въз основа на полево проучване са установени и основните практически проблеми пред дейността на съветите.

1.4.4. Анализ на практиката за отчитане на становищата и предложенията на представителите на НПО и СГО

- Беше направен преглед на информацията, достъпна в интернет, за участието на НПО и СГО и отправените от тях предложения и становища
- Бяха проучени правила за работа, при наличието на такива, в които изрично се урежда ред и правила за отчитане на становища на СГО
- Бяха обобщени и анализирани отговорите от проведеното полево изследване сред консултативните съвети за установена практика на участие на СГО в работата на съветите и за практиката за отчитане на техните становища и предложения.



- Бяха обобщени и анализирани отговорите на НПО, интервюирани за ролята им и участието им в консултативни съвети

### *Идентифицирани проблеми*

<b>Проблеми при изпълнението</b>	<b>Въздействие върху резултатите от работата</b>	<b>Действия за минимизиране на отрицателния ефект</b>
Слаба мотивация на секретарите на съветите за сътрудничество	средно	Установяване на преки контакти със секретари на съвети с цел включването им в полево проучване; Използване на различни изследователски методи (интервюта, въпросници и др.) за набиране на полева информация, която да позволява събиране на практическа информация за дейността на съветите

*Състояние: дейността е изпълнена*

## 1.5. Установяване на нивото на прозрачност и контрол при работата на съветите

### 1.5.1. Изследване на мерките за прозрачност в дейността

- Беше подбран набор от индикатори, които да послужат за оценка на прозрачността на дейността
- Въз основа на преглед на нормативната уредба и отговорите на проведеното полево проучване бе събрана информация за избраните индикатори за всеки съвет
- В зависимост от стойностите на всеки индикатор на всеки съвет бе определена оценка и съветите бяха класифицирани според степента на прозрачност.

### 1.5.2. Анализирание на възможностите за контрол върху изпълнението на решенията и неговото практическо осъществяване

- Бяха идентифицирани отговорностите на лицата и институциите, наложени по силата на актовете, създаващи консултативни съвети
- Бяха идентифицирани правомощията на отговорните лица по осъществяване на контрол за изпълнение на решенията на съветите
- Проучени са добри практики, позволяващи ефективен контрол по прилагането на взетите решения

### 1.5.3. Изследване на механизмите за отчетност

- Чрез преглед на нормативната уредба бяха установени нормативните изисквания за отчетност на съветите
- Беше направен подробен преглед на достъпната в интернет информация за дейността на съветите
- Посредством полево проучване и лични разговори със секретари на съвети бяха установени наличието/липсата на основните механизми за отчетност – програми, отчети за дейността, стенограми и решения от заседания, проекти на документи, публикации и анализи
- Установено бе каква информация може да се получи чрез подаване на заявление за достъп до обществена информация

### *Идентифицирани проблеми*

<b>Проблеми при изпълнението</b>	<b>Въздействие върху резултатите от работата</b>	<b>Действия за минимизиране на отрицателния ефект</b>
Неполучен достъп до документи, уреждащи правилата за работа на съветите	средно	Използване на информация от проведеното полево изследване
Недобре организирани интернет	Слабо	Допълнителни усилия по

страници на институции, обслужващи дейността на съветите		установяване на лични контакти и получаване на търсената информация
Неполучен достъп до програми и отчети	средно	Използване на информация от проведеното полево изследване, анализ на публикации в медиите

***Състояние: дейността е изпълнена***

## 1.6. Изследване на ролята на съветите при изпълнението на ключови политики

### 1.6.1. Анализ на ролята на съветите при изпълнението на ключови политики

- С цел идентифициране на ролята на съветите при изпълнението на ключови политики на първо място беше направен анализ на нормативната база и на формалните дейности, които са вменени на съветите.
- Беше извършен преглед на наличните и достъпни отчетни документи с оглед установяване на конкретни резултатите от дейността на съветите и тяхната роля при формиране на политика.
- Беше направен анализ на отговорите от проведеното полево изследване, отнасящи се до резултатите от дейността на съветите от 2008 г.
- Съветите бяха категоризирани според характера на извършваната дейност и ролята им при осъществяване на определена политика.
- Така направената класификация на съветите беше допълнена и с преглед на средата, в която функционират от гледна точка на „обезпеченост” с ключови документи, които да насочват, ограничават и определят дейността им.
- Установено беше дали за областта, в която работят съветите има изготвена стратегия, дългосрочна програма или план, които да са водещите и референтни документи за консултативните съвети, и спрямо които може по-задълбочено да се оцени ролята им в провеждане на ключовите политики.
- На последния етап от анализа на ролята на съветите беше направен преглед на конкретните резултати от дейността на съветите – на базата на данните са от анкетата и достъпната информация в Интернет.

### **Идентифицирани проблеми**

<b>Проблеми при изпълнението</b>	<b>Въздействие върху резултатите от работата</b>	<b>Действия за минимизиране на отрицателния ефект</b>
Неполучен достъп до отчетни документи за дейността на съветите	средно	Използване на информация от проведеното полево изследване анализ на публикации в медиите
Недобре организирани интернет страници на институции, обслужващи дейността на съветите	слабо	Допълнителни усилия по установяване на лични контакти и получаване на търсената информация
Слаба първоначална активност за участие в полевото проучване; непълни отговори на въпросите	средно	Осъществени допълнителни контакти за насърчаване на участието и получаване на подробни отговори

### **Състояние: дейността е изпълнена**

#### 7. Анализ на финансирането на съветите

##### 1.7.1. Идентифициране на механизмите за финансиране на съветите

- Беше направен преглед на нормативната уредба с оглед установяване на механизмите за финансиране на дейността на съветите.
- Беше установено дали е налице допълнително заплащане за дейности, изпълнявани при участие или обслужване на съветите.
- Беше потърсена информация чрез полево изследване за начина на финансиране на дейността на съветите.
- Беше установен разпоредителя с бюджетни кредити, който обезпечаваше дейността на всеки съвет.

##### 1.7.2. Установяване на ресурсното обезпечаване на дейността на съветите

- Въз основа на полевото изследване беше установено доколко финансовата обезпеченост е пречка пред успешната работа на съвета.

#### ***Идентифицирани проблеми***

<b>Проблеми при изпълнението</b>	<b>Въздействие върху резултатите от работата</b>	<b>Действия за минимизиране на отрицателния ефект</b>
Неполучен достъп до отчетни документи за дейността на съветите	средно	Използване на информация от проведеното полево проучване
Липса на финансова отчетност за разходите на съветите в рамките на първостепенния разпоредител	силно	-

***Състояние: дейността е изпълнена***

#### **IV. Методология за изпълнение на Дейност 2. Разработване на предложения за усъвършенстване на нормативната уредба и практиките на консултативните съвети, и за оптимизиране на консултативните механизми**

Разработването на предложения за усъвършенстване на нормативната уредба и практиките на консултативните съвети, и за оптимизиране на консултативните механизми е осъществено на следните етапи:

- На базата на резултатите от правния анализ на нормативната уредба и на сравнителния анализ на практиките на работа на консултативните съвети са идентифициране на основните проблеми в нормативната уредба и в техните практики на работа.

- Избрани са два консултативни съвета за допълнително полево проучване на практиката на работа с цел идентифициране на допълнителни проблеми и възможности за подобряване на регламента. Проведени са задълбочени неформални разговори със секретарите на тези съвети при условия на конфиденциалност.
- Направен е преглед на добри практики в други страни от ЕС, проучени са устройствени актове и правилници за дейността на консултативни съвети в страни от ЕС. Направен е преглед на законодателството, уреждащо създаването и дейността на подобни консултативни структури в САЩ<sup>1</sup>.
- Проучени са Бялата книга за европейско управление на Европейската комисия и свързаните с нея стандарти за консултации със заинтересовани страни<sup>2</sup>.
- Проучени са анализи и доклади на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), Световната банка и Европейската комисия.
- На база на проучения международен опит е изготвен доклад за добри практики в дейността на консултативни структури в две стари и две нови страни-членки на ЕС.
- На базата на идентифицираните проблеми в дейността на консултативните съвети в България и проучените практики в други страни са формулирани предложения за усъвършенстване на нормативната уредба и практиките на консултативните съвети, и за оптимизиране на консултативните механизми.
- Резултатите от анализа по Дейност 1 и предложенията по Дейност 2 са представени на конференция, която беше проведена на 11 февруари 2009 г.

---

<sup>1</sup> 1. *The Federal Advisory Committee Act*, достъпен на

[http://www.gsa.gov/Portal/gsa/ep/contentView.do?contentType=GSA\\_BASIC&contentId=11635](http://www.gsa.gov/Portal/gsa/ep/contentView.do?contentType=GSA_BASIC&contentId=11635)

2. *SBA Advisory Councils: Standard Operating Procedures*, Office of Administration, U.S. Small Business Administration,

<sup>2</sup> 1. *European Governance: A White Paper*, Commission of the European Communities, Brussels, 2001

2. *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, Commission of the European Communities, Brussels, 2002

3. *Communication from the Commission on the Collection and Use of Expertise by the Commission: Principles and Guidelines: "Improving the knowledge base for better policies"*, Commission of the European Communities, Brussels, 2002

4. *Report of Working Group "Consultation and Participation of Civil Society"*, Commission of the European Communities, Brussels, 2001

Проучени са и други документи, достъпни на [http://ec.europa.eu/governance/white\\_paper/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/white_paper/index_en.htm)

- Част от критиките и препоръките, направени по време на дискусиите, бяха отразени в крайния вариант на предложенията по Дейност 2.
- Всички предложения са обединени в общ доклад „Предложения за усъвършенстване на нормативната уредба и практиките на консултативните съвети, и за оптимизиране на консултативните механизми”. В доклада предложенията са придружени от мотиви; идентифициран е обсега на приложимост на предложенията и механизма за тяхното въвеждане.
- На базата на предложенията по Дейност 2 е изготвен примерен правилник за устройството и дейността на консултативен съвет.

*Състояние: дейностите са изпълнени*

## **V. Детайлен отчет за извършена работа в изпълнение на Дейност 2: Разработване на предложения за усъвършенстване на нормативната уредба и практиките на консултативните съвети, и за оптимизиране на консултативните механизми**

### 2.1. Изготвяне на предложения за усъвършенстване на нормативната уредба, свързана със създаването на съветите

- На базата на резултатите от правния анализ на нормативната уредба и на сравнителния анализ на практиките на работа на консултативните съвети са идентифицирани на основните проблеми, свързани със създаването на съветите и формирането на техния състав. Идентифицирани са практическите проблеми, свързани с включването на неправителствени организации и други структури на гражданското общество в работата на консултативни съвети.
- Проучен е чуждия опит по отношение на реда за създаване на подобни консултативни структури, критериите и стандартите за определяне на техния състав. Проучени са принципите и стандартите за включване на СГО в консултативния процес.
- Формулирани са предложения за промяна на нормативната уредба, свързана с механизма за създаване на консултативни съвети.
- В съответствие с техническото задание са разработени критерии и стандарти за участие в съветите по отношение на ниво на представителност, мандатност, правомощия за определяне на членовете, равенство на половете; представителство на всички социални групи и др.

- Разработени са критерии и механизми за включване на неправителствени организации и други структури на гражданското общество в консултативни съвети като членове.
- Разработен е механизъм за включване на неправителствени организации и други заинтересовани страни в работата на консултативни съвети като наблюдатели. Предложен е ред за разглеждане на становищата на НПО и други заинтересовани страни, които не са членове на съответния консултативен съвет.

*Състояние: дейността е изпълнена*

## 2.2. Изготвяне на предложения за подобряване на практиките на консултативните съвети

- На базата на проведеното анкетно проучване сред секретарите на съветите (в което се включиха 27 съвета) и на допълнителните разговори със секретарите на избрани съвети са идентифицирани основните практически проблеми, които затрудняват дейността на съответните консултативни структури.
- На базата на резултатите от анализа на нормативната уредба са идентифицирани основните възможности за допълнително регламентиране на процедурите за работа на консултативните съвети с оглед подобряване на ефективността.
- Разработени са предложения за подобряване на процеса на планиране, обсъждане, приемане, последващо изпълнение и мониторинг на взетите решения, както и редът за провеждане на заседания.

*Състояние: дейността е изпълнена*

## 2.3. Изготвяне на предложения за закриване на съвети, изчерпали функциите си и за сливане на съвети, които имат сходни функции

- Въз основа на функционалния анализ, осъществен в рамките на Дейност 1 е направено разграничение на основните типове консултативни съвети според тяхната функционална характеристика.
- Формулирани са принципни препоръки за оптимизация на консултативните механизми.



- Принципните препоръки за оптимизация са приложени спрямо действащите консултативни съвети. Формулирани са предложения за преобразуване на конкретни съвети, за сливане на съвети със сходни функции и за закриване на съвети, при които е установена неактуалност на функциите или които практически не осъществяват дейност.

***Състояние: дейността е изпълнена***

#### 2.4. Изготвяне на адекватни механизми за отчетност и прозрачност

- Въз основа на анализа, осъществен в рамките на дейност 1, допълнителните разговори със секретари на избрани съвети и опита на изпълнителя в процеса на събиране на информация за дейността на съветите са идентифицирани основните слабости в практиките на съветите, които възпрепятстват осигуряването на адекватна прозрачност и отчетност на този тип консултативни структури.
- Проучена е възможността за адаптиране на чуждия опит в областта на осигуряването на прозрачност и отчетност на подобни консултативни механизми.
- Изготвени са конкретни препоръки за подобряване на публичния достъп до информация за дейността на съветите, за подобряване на механизмите за движение на информацията и за отчитане на работата.

***Състояние: дейността е изпълнена***

#### 2.5. Разработване на механизми за финансиране на съветите

- На базата на правния анализ и на резултатите от проведеното анкетно проучване сред секретарите са идентифицирани основните проблеми, свързани с финансирането и материалното обезпечаване на дейността на консултативните съвети.
- Проучени са финансиращи практики по отношение на подобни структури в други страни
- Проучена е възможността за евентуално въвеждане на програмно бюджетирание

- Изработени са конкретни предложения за промяна в режима на финансиране на дейността на консултативните съвети.

***Състояние: дейността е изпълнена***

#### 2.6. Разработване на примерен правилник за устройството и дейността на съветите

- Въз основа на формулираните предложения е разработен примерен правилник за организация на дейността на съветите. В него са намерили приложение всички предложения, които по преценка на Изпълнителя могат да бъдат въведени чрез подобен акт.
- По отношение на въвеждането на конкретни предложения са предложени няколко варианта на уредба, в зависимост от приложимостта на предложението.

***Състояние: дейността е изпълнена***

#### 2.7. Проучване на добри практики в страни от ЕС

- Извършен е преглед на функционирането и работните практики на структури с консултативен характер в две стари и две нови страни-членки на ЕС. Изследваните страни са: Великобритания, Холандия, Чехия и Полша.
- Изборът на конкретните страни е направен на базата на предварителен преглед на достиженията на страните от ЕС в редица международни изследвания, касаещи реформирането на държавната администрация и повишаването на ефективността на взаимодействие със заинтересованите страни.
- Направен е преглед на:
  - доклади и анализи от база данни на ОИСР, Световната банка и ЕК;
  - стратегически документи, доклади, анализи на дейността и препоръки за развитие на капацитета на консултиране със заинтересованите страни във всяка една от разглежданите страни;
  - законодателството на изследваните страни в областта на функционирането на администрацията;

- отделни Интернет страници за установяване на практиките за прозрачност, обхватност и достъпност на информацията за работата на консултативните структури;
  - стенограми, протоколи и въпроси-отговори от обсъждания, свързани с дейността на консултативните структури в парламентите на изследваните страни;
  - публикации в медиите по теми, свързани с функционирането и прозрачността на работата на консултативните структури в разглежданите страни.
- Анализирани са качествени (функционални, организационни и т.н.) и количествени (достъпност и обхватност на информацията за работата и т.н.) показатели за функционирането на консултативните структури
  - Резултатите от прегледа на практиките са обобщени в отделен доклад „Проучване на практиката в дейността на консултативните съвети в страните от ЕС”.

***Състояние: дейността е изпълнена***

#### 2.8. Провеждане на конференция

- Екипът на изпълнителя подготви провеждането на конференцията в периода 11 януари – 11 февруари. Беше избрано място и ден за конференцията в тясно сътрудничество с възложителя.
- Екипът на изпълнителя актуализира списък с контактната информация на секретариатите на съветите и НПО, взели активно участие в проучването по дейност 1. Списъкът с участниците бе допълнен по предложение на възложителя, както и с главните секретари на всички министерства.
- Поканите за участие бяха отправени с препоръчана поща и по електронен път (когато бе възможно).
- Конференцията се проведе на 11 февруари 2009 г. в хотел Радисън, София, от 9:30 до 13:30 часа, като присъстваха 85 участника от всички групи засегнати страни.
- Екипът на изпълнителя подготви въпросник включващ както оценка на полезността на самата конференция, така и възможност за мнение по основни

предложения и изводи от презентираните материали от изпълнителя. Въпросниците бяха разпространени заедно с комплекта материали за конференцията и бяха попълнени от желаещите участници след дискусията.

- Екипът на изпълнителя водеше пълни бележки на мненията и препоръките, отправени от участниците в конференцията.
- След конференцията беше осъществено систематизиране на отговорите на въпросниците и анализ на коментарите и предложенията от участниците в конференцията, възложителя и представители на заинтересуваните страни с оглед взимането им под внимание в изработването на крайния вариант на доклада с предложенията.

***Състояние: дейността е изпълнена***

## **VI. Резултати от изпълнението на Дейност 1 и Дейност 2**

- Аналитичен доклад „Анализ на нормативната уредба за идентифициране на консултативните съвети по състав и функции и сравнителен анализ на практиките в работата на консултативните съвети” с приложенията към него – на български и английски език;
- Списък на консултативните съвети, който съдържа наименование, състав, област на дейност, регламентиран брой заседания и нормативен акт за създаването;
- Доклад с предложения по дейност 2: „Разработване на предложения за усъвършенстване на нормативната уредба и практиките на консултативните съвети, и за оптимизиране на консултативните механизми”;
- Доклад „Проучване на практиката в дейността на консултативните съвети в страните от ЕС”;
- Примерен правилник за устройството и дейността на консултативен съвет;
- Проведена конференция с участието на представители на секретариатите на съветите и другите заинтересувани страни за представяне на предложенията и европейската практика.

## **VII. Ангажираност на екипа по дейности**

Конкретни дейности	Експерти *								Ангажираност в човеко дни
	РП	Е1	Е2	Е3	Е4	Е5	Е6	ТС	
Идентифициране на създадените консултативни съвети	2,5		2	6				2,5	13
Проучване на нормативните актове за създаването им	2,5		2	6	9			2,5	22
Установяване на състава и функциите на всеки конкретен съвет	2,5		2	6				2,5	13
Изготвяне на подробен списък на консултативните съвети (наименование, нормативен акт за създаването му, състав, област на дейност)	2,5		2	4				2,5	11
Анализиране на критериите за привличане на НПО за участие в съветите	2,5		2	3		1		2,5	11
Анализиране на актуалността на функциите на съветите	2,5		2	4	1	1		2,5	13
Изследване на функциите на идентифицираните съвети с оглед установяване на дублиращи се функции	2,5		2	4	1	1		2,5	13
Изследване на състава на съветите с цел установяване на ниво на представителност, мандатност, правомощия за определяне на членовете	2,5		2	4	2	1		2,5	14
Установяване на механизмите за определяне на представителите им	2,5		2	4	2			2,5	13

Изследване на състава на съветите с цел установяване на прилагане на принципа на равенство между половете, представителство на всички социални групи, включително и уязвимите групи.	2,5		2	5	1			2,5	13
Анализиране практиката на съветите при определяне на приоритетите в дейността им и механизмите за тяхното изпълнение, при разработване на програма за дейността им и относно въздействието им върху политиката, която координират.	2,5		2	5	2			2,5	14
Анализиране на дейността с оглед на провеждане на заседания - периодичност, кворум, взимане на решения.	2,5		2	5	1	1		2,5	14
Анализиране организацията на дейността - правила за работа, създаване на работни групи, привличане на външни специалисти.	2,5		2	5	1	1		2,5	14
Анализиране на практиката за отчитане на становищата и предложенията на представителите на НПО и СГО	2,5		2	5	1	1		2,5	14
Анализиране на възможностите за контрол върху изпълнението на решенията и неговото практическо осъществяване	2,5		2	4	1			2,5	12
Изследване на ролята на съветите при изпълнението на ключови политики	2,5		2	3				2,5	10
изследване на мерките за прозрачност в дейността	2,5		2	3				2,5	10
Изследване на механизмите за отчетност	2,5		1	2				2,5	8

Идентифициране на механизмите за финансиране на съветите	2		2	2				2,5	8,5
Установяване на ресурсното обезпечаване на дейността на съветите	2		2	2				2,5	8,5
Изготвяне на аналитичен доклад с приложения по конкретните дейности	5		8	8	4	3		2,5	30,5
Разработване на критерии и стандарти за участие в съветите	3	7	4		1	4		2,5	21,5
Разработване на критерии за включване на НПО и СГО	3	7	4		1	6		2,5	23,5
Разработване на предложения за подобряване на практиката при определяне на приоритетите и на мерките за тяхното изпълнение	3	7	4			6		2,5	22,5
Изготвяне на предложения за подобряване на дейността на съветите	4	7	3			6		2,5	22,5
Разработване на механизъм за обратна връзка консултиран орган-консултативен съвет	3	7	3			6		2,5	21,5
Изготвяне на предложения за закриване на съвети, изчерпали функциите си и за сливане на съвети, които имат сходни функции	3		3		4	8		2,5	20,5
Изготвяне на предложения за адекватни механизми за отчетност и прозрачност	2,5	7	3		1	6		2,5	22
Посочване на конкретни механизми за финансиране на съветите	2	7	2			6		2,5	19,5
Разработване на примерен правилник за организация на дейността на съветите	2,5	7	2		8	6	2	2,5	30
Проучване на практиката в дейността на консултативните съвети в страните от ЕС	2		3			10		2,5	17,5
Подготовка и провеждане на	3		2				18	4	27

конференция									
Подготовка и разпространение на въпросник за изпълнение целите на конференцията			2			6	5	3	16
Систематизиране на въпросниците	1		1			0	8	3	13
Изготвяне на краен доклад-анализ с конкретни предложения, примерен правилник за организация на дейността, описание на добри практики и т.н.	4	6	7		2	10	4	2,5	35,5
<b>Общо човекодни</b>	<b>90</b>	<b>62</b>	<b>90</b>	<b>90</b>	<b>43</b>	<b>90</b>	<b>37</b>	<b>90</b>	<b>592</b>

Забележка \*:

Лъчезар Богданов

Ръководител на проекта (РП)

Александър Бабинов

E1 Ключов експерт

Асенка Христова

E2 Ключов експерт

Светла Костадинова

E3 Ключов експерт

Ивайло Ганчев

E4 Ключов експерт

Георги Стоев

E5 Ключов експерт

Гергана Вълва

E6 Ключов експерт

Красен Йотов

Технически сътрудник (ТС)

София

Изготвил:

27.02.2009 г.

Лъчезар Богданов  
(Ръководител на екипа на изпълнителя)