

Проектът „Ефективност, целенасоченост и публичност при подготовката и изпълнението на политики за развитие и проекти с международно финансиране“ се финансира от Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд и се осъществява от дирекция „Координация по въпросите на ЕС и международните финансови институции“ в администрацията на Министерски съвет.

Основната цел на проекта е подобряване на механизмите за междуетноститутционална координация на дейността на администрацията и познаването на международните финансови инструменти за синхронизиране на финансовите ресурси при разработване и провеждане на политики за развитие, включително при реализация на проекти с международно финансиране.

Целта на проекта е постигната чрез разработената **Стратегия за усъвършенстване на механизмите за координация на политиките за развитие**, въз основа на която е подготвен Наръчника „Процедури за координация на политики за развитие“, като методическа база за работа със създадената **Информационна система за планиране и управление**.

<http://www.ispu.government.bg>



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

проект „Ефективност, целенасоченост и публичност при подготовка и изпълнението на политики за развитие и проекти с международно финансиране“, с финансовата подкрепа на ОП „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

# НАРЪЧНИК

## ПРОЦЕДУРИ ЗА КООРДИНАЦИЯ НА ПОЛИТИКИ ЗА РАЗВИТИЕ



НАРЪЧНИК ПРОЦЕДУРИ ЗА КООРДИНАЦИЯ НА ПОЛИТИКИ ЗА РАЗВИТИЕ

2009

Министерски съвет на Република България  
Дирекция „Координация по въпросите на ЕС  
и международните финансови институции“



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

проект "Ефективност, целенасоченост и публичност при подготовката и изпълнението на политики за развитие и проекти с международно финансиране",  
финансиран от ОП „Административен капацитет”,  
съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

# НАРЪЧНИК

## ПРОЦЕДУРИ ЗА КООРДИНАЦИЯ НА ПОЛИТИКИ ЗА РАЗВИТИЕ

2009

Наръчникът „Процедури за координация на политики за развитие“ е разработен в рамките на проект „Ефективност, целенасоченост и публичност при подготовката и изпълнението на политики за развитие и проекти с международно финансиране“, финансиран от ОП „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд, от екип на обединение „Ефективни политики за развитие“.

Проектът се управлява от дирекция „Координация по въпросите на ЕС и международните финансови институции“ в Администрацията на Министерския съвет.

# СЪДЪРЖАНИЕ

Списък на съкращенията .....	7
------------------------------	---

Въведение .....	9
-----------------	---

Политики за развитие .....	13
----------------------------	----

Програмиране на развитието .....	17
----------------------------------	----

Рамка за програмиране на развитието .....	17
---	----

Документи за програмиране на политиките за развитие .....	22
---	----

Документи за политиките за развитие, във връзка с членството на България в ЕС ..	39
--	----

Система за междуинституционална координация на политиките за развитие .....	49
---	----

Модел на системата за междуинституционална координация .....	49
--	----

Централна координационна структура .....	53
--	----

Регионални координационни структури .....	61
---	----

Междуинституционална координация на областно ниво .....	63
---	----

Информационно осигуряване на координацията .....	64
--	----

**Обществени консултации ..... 71**

Общи принципи за обществени консултации..... 71

Институционална организация ..... 82

**Процедури за междуинституционална координация ..... 87**

Общ модел на процедурите за междуинституционална координация .....87

Координация при програмиране на политики за развитие ..... 89

Координация при управление на мерки за изпълнение на политики за развитие .125

Координация при оценка на изпълнението на политики за развитие ..... 129

**Заклучение ..... 135**

# ГРАФИКИ

графика 1.	Общ модел на документите.....	19
графика 2.	Взаимовръзки между целите на документите за програмиране на развитието .....	20
графика 3.	Типове рамкови документи, определящи политиките за развитие .....	22
графика 4.	Рамкови дългосрочни документи, определящи политиките за развитие.....	23
графика 5.	Цикъл за подготовка на Националната програма за развитие.....	25
графика 6.	Рамкови средносрочни документи, определящи политиките за развитие .....	26
графика 7.	Цикъл за подготовка на средносрочни и краткосрочни документи .....	28
графика 8.	Типове оперативни документи.....	31
графика 9.	Оперативни документи за изпълнението на политиките за развитие .....	36
графика 10.	Цикъл за подготовка на документите за изпълнение на политиките за развитие (бюджетна процедура) .....	37
графика 11.	Взаимовръзки между вътрешните рамкови документи, определящи политиките за развитие и рамковите документи, разработвани във връзка с членството на България в ЕС.....	40
графика 12.	Взаимовръзки между вътрешните оперативните документи, определящи политиките за развитие и оперативните документи, разработвани във връзка с членството на България в ЕС.....	43
графика 13.	Модел за междуинституционална координация на политиките за развитие .....	51
графика 14.	Модел на функциите на централната координационна структура .....	54
графика 15.	Информационна система за планиране и управление .....	65
графика 16.	Функционалност на ИСПУ.....	66
графика 17.	Екранен изглед на ИСПУ .....	68
графика 18.	Модул Дистанционно обучение на ИСПУ .....	69

графика 19. Модел на процедурите за координация при разработване на рамкови документи, определящи политиките за развитие .....	90
графика 20. Процедура за координация и консултации при разработване на рамкови програмни документи – анализ на състоянието.....	92
графика 21. Процедура за координация и консултации при разработване на рамкови програмни документи – формулиране на визия и цели за развитие.....	94
графика 22. Процедура за координация и консултации при разработване на рамкови програмни документи – определяне на финансова рамка .....	96
графика 23. ИСПУ – информация за направени оценки и данни от мониторинга на изпълнението .....	100
графика 24. ИСПУ – формулиране на мерки и създаване на бюджетни програми.....	110
графика 25. ИСПУ – индикативно финансово планиране .....	110
графика 26. Процедура за координация и консултации при планиране на мерките за изпълнение на политиките.....	112
графика 27. ИСПУ – утвърждаване на индикативни мерки и бюджетни програми.....	112
графика 28. ИСПУ – планиране на дейности .....	113
графика 29. ИСПУ – финансово планиране .....	119
графика 30. ИСПУ – утвърждаване на дейности и финансови ресурси.....	122
графика 31. Цикъл на управление на мерките за изпълнение на политиките за развитие.....	125
графика 32. Управление на мерки за изпълнение на политиките за развитие.....	127
графика 33. Модел на процедурите за координация и консултации при изпълнение на политиките за развитие .....	130
графика 34. Процедура за консултации при оценка на изпълнението на политиките за развитие .....	132

## СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

АМС	Администрация на Министерския съвет
ДИСП	Дирекция “Икономическа и социална политика” в АМС
ДКВЕСМФИ	Дирекция “Координация по въпросите на ЕС и международните финансови институции” в АМС
ДККДУСЕС	Дирекция “Координация и контрол върху дейностите по управлението на средствата от Европейския съюз” в АМС
ДСПУ	Дирекция “Стратегическо планиране и управление” в АМС
ДУЕС	Дирекция “Управление на средствата от Европейския съюз” в Министерството на финансите
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЗА	Закон за администрацията
ЗМСМА	Закон за местното самоуправление и местната администрация
ЗРР	Закон за регионалното развитие
ИСПУ	Информационна система за планиране и управление
МДААР	Министерство на държавната администрация и административната реформа
МОСВ	Министерство на околната среда и водите
МП	Министерство на правосъдието
МРРБ	Министерство на регионалното развитие и благоустройството
МС	Министерски съвет
МТ	Министерство на транспорта
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
МФ	Министерство на финансите
НПР	Национална програма за реформи
НСРР	Национална стратегическа референтна рамка
ОП	Оперативна програма
ПРБК	Първостепенен разпоредител с бюджетни кредити
СУМКПР	Стратегия за усъвършенстване на механизмите за координация на политики за развитие
УПМСА	Устройствен правилник на Министерския съвет и на неговата администрация





# ВЪВЕДЕНИЕ

Българската държава реализира редица инициативи за развитие на различните сектори на обществените, икономическите и социалните отношения. Голяма част от тези действия се подкрепят и от инструментите на политиката за сближаване и политиката за развитие на селските райони, планирани за текущия програмен период 2007-2013 г., както и от други инструменти на политиките на Европейския съюз.

Основните предизвикателства, които влияят върху процеса на реализиране на политиките за развитие са свързани, най-общо, с незадоволителна координация и административния капацитет за програмиране и управление на политиките за развитие. Развитието на България се нуждае от интегрирана ефективна система за планиране и реализация на политиките, която е фокусирана върху мерките за развитие за постигане на качествено подобряване на индикаторите, характеризиращи икономическата и социалната среда.

Наръчникът „Процедури за координация на политики за развитие“ е разработен в рамките на проект „Ефективност, целенасоченост и публичност при подготовката и изпълнението на политики за развитие и проекти с международно финансиране“, финансиран от ОП „Административен капацитет“, съфинансирана от ЕС чрез ЕСФ. Проектът е изпълнен от дирекция „Координация по въпросите на ЕС и международните финансови институции“ в Администрацията на Министерския съвет (АМС).

## политика за развитие

составна част от държавната политика, която цели постигане на качествено подобряване на индикаторите, характеризиращи състоянието на обществената среда и се реализира за определен период от време. Политиката за развитие определя общите (генералните, на най-високо ниво) цели за развитие на обществените отношения.

Наръчникът представя модела на процедурите за междуинституционална координация на политиките за развитие, определени в разработения проект на **Стратегия за усъвършенстване на механизмите за координация на политиките за развитие** (СУМКПР).

СУМКПР определя направленията, ръководните принципи и мерките за постигане за създаване на интегрирана система за координация на процесите по разработване, финансово осигуряване, изпълнение и оценка на политиките за развитие до 2013 г. Конкретните действия, сроковете, индикаторите и отговорностите за изпълнение на СУМКПР са определени в разработения План за изпълнение на стратегията.

#### управление на развитието

комплексен цикличен процес, включващ разработване на политика, програмиране на изпълнението, реализация на планираните мерки и оценка на изпълнението на политиката.

Моделът на процедурите за координация обхваща всички етапи на управление на развитието:

- ◆ **Разработване** на документи, определящи целите на политиките за развитие;
- ◆ **Формулиране** на мерки за изпълнение на целите на политиките за развитие, ресурсно осигуряване и планиране на изпълнението;
- ◆ **Управление** на изпълнението на планираните мерки за развитие;
- ◆ **Мониторинг и оценка** на изпълнението на политиките за развитие;
- ◆ **Обществени консултации** в различните етапи на процеса на управление на развитието.

Управлението на развитието е процес, чрез който националната визия за развитие се въплъщава в конкретни програми и действия за постигане на желаните промени в реалния живот.

Визията, определена в проекта на Стратегия за усъвършенстване на механизмите за координация на политиките за развитие (СУМКПР) е:

**През 2013 г. България да има съвременна стратегическа рамка за развитие, осигуряваща ефективно и целенасочено използване на ресурсите за развитие на страната, разработена и управлявана в рамките на интегрирана система за координация на политиките за развитие на национално, на регионално и на областно ниво.**

Ключова задача на новата система за междуинституционална координация на политиките за развитие е създаването на съвременна стратегическа рамка за развитие на Република България и подготовката на програмните и стратегическите документи за новия програмен период 2014-2020 г.

\*\*\*

Амбицията на настоящия документ е да постави началото на формирането на цялостна методологическа рамка за програмиране и управление на националните политики за развитие. Отделни части на наръчника, като методическото осигуряване на разработването на програмни документи и процедурите за бюджетно програмиране са извън тесния обхват на механизмите за координация на политиките за развитие, поради което са представени най-общо и подлежат на развитие в зависимост от резултатите от други текущи проекти, изпълнявани от АМС.

Моделът на процедурите за координация на политиките за развитие е методическа основа за работа със създадената **Информационна система за планиране и управление (ИСПУ)**.

проект

**Ефективност, целенасоченост и публичност при подготовка и изпълнение на политики за развитие и проекти с международно финансиране**

### Основни резултати

Разработен е модел за усъвършенстване на механизмите и процедурите за междуинституционална координация при планиране на средства, управление и мониторинг на изпълнението на политиките за развитие, включително на проекти с международно финансиране;

Изготвен е проект на Стратегия за усъвършенстване на механизмите за координация на политиките за развитие и План за нейното прилагане;

Разработени са предложения за нормативни промени за въвеждане на усъвършенстваните механизми за междуинституционална координация;

Наръчник за процедури за планиране на средства, управление и мониторинг на изпълнението на политиките за развитие, включително при планиране и изпълнение на проекти с международно финансиране;

Съществуващата Информационна система за международното сътрудничество за развитие е усъвършенствана и трансформирана в Информационна система за планиране и управление (ИСПУ), която осигурява основната функционалност на трите работни процеса – програмиране, управление и оценка на изпълнението на националните политики за развитие;

В рамките на ИСПУ е създаден специализиран модул за дистанционно обучение, в който са въведени разработените програми за обучение:

- ◆ Добри практики от държави-членки на ЕС за ефективна координация при планиране на средства, управление и мониторинг на изпълнението на политики за развитие и реализацията на проекти с международно финансиране;
- ◆ Механизми за междуинституционална координация при планиране на средства, управление и мониторинг на изпълнението на политики за развитие.

Проведени са 10 обучения с общо 682 участници, представители от всички нива на българската администрация

# ПОЛИТИКИ ЗА РАЗВИТИЕ

Република България е изправена пред редица предизвикателства – вътрешни, регионални, в рамките на Европейския съюз, и глобални.

Всяко правителство се стреми, по най-добрия за обществото начин да изработва и прилага ефективни политики за развитие, които да отговарят на съвременните предизвикателствата и да имат реален ефект за обществото и икономиката. Ефективността на изпълнението на политиките в различните сектори на обществения живот – икономика, социална сфера, сигурност, образование и т.н., се определя от механизмите за определяне на приоритетите и разпределението на обществените ресурси, независимо дали това са средства от ЕС, национални средства или средства от други източници.

Разработването на политики е висш израз на държавното управление и осигурява от една страна нормалното функциониране на държавата, а от друга – нейното развитие.

## [държавна] политика

общо понятие, характеризиращо набор от принципи, въз основа на които се управлява държавата и/или отделна сфера (сектор) на обществените отношения чрез определяне на цели и изпълнението на конкретни действия за тяхното постигане.

## разработване на политики

процес, при който въз основа на анализ на състоянието на средата се определят параметрите на желаното състояние (в дългосрочен, средносрочен и краткосрочен план) и целите на планираните действия. Разработването на политики включва изследване и оценка на различни алтернативни решения (сценарии).

Постигането на националните приоритети, изисква наличие на силен управленски и координационен капацитет при формулирането и изпълнението на политиките за развитие на страната. Процесът на разработване на политики има цикличен характер и се състои в периодично актуализиране на целите в зависимост от динамиката на обществените отношения, икономическите условия, и постигнатите, от прилагането на политиките, резултати.

В този смисъл управлението на развитието, в най-голяма степен е управление, ориентирано към постигане на резултати. Ключовите предпоставки за ефективно управление на развитието са:

- ◆ оптимален модел за разпределение на управленските отговорности между органите на изпълнителната власт;
- ◆ наличие на единна програмна рамка на политиките за развитие – на национално и териториално ниво;

- ◆ ефективни механизми и процедури за координация при разработване, финансово осигуряване, изпълнение и оценка на политиките за развитие – вътрешна координация, междуинституционална координация, както и координацията с партньорите от ЕС и международната общност;
- ◆ организационен и експертен капацитет за ефективно управление на развитието;
- ◆ функциониращи механизми за обществени консултации в процеса на разработване и изпълнение на политики;
- ◆ адекватни средства за информационно осигуряване на механизмите за координация на политиките за развитие;
- ◆ прилагане на съвременни техники за оценка на въздействието на политиките, включително в процеса на тяхното разработване и за измерване на резултатите.

Именно към осигуряването на тези предпоставки са насочени мерките, определени в СУМКПР.

Изпълнението на стратегията се основава на принципа за интегриране в ясна политическа и организационна рамка на резултатите на много от досегашните инициативи и тяхното надграждане за осигуряване на условия за целенасоченост, ефективност, ефикасност и публичност на провежданите политики.

СУМКПР предвижда и активно участие на Република България в процеса на определяне на целите и приоритетите за развитието на ЕС за следващия програмен период 2014-2020 г., така България ще може ефективно да даде своя принос при определяне на общите европейски политики и да осигури благоприятни условия за реализацията на националните цели за развитие чрез фондовете на ЕС.





# ПРОГРАМИРАНЕ НА РАЗВИТИЕТО

## Рамка за програмиране на развитието

Правителствата изпълняват огромен брой конкретни дейности, насочени към постигането на определени цели, независимо дали те са конкретно записани или не. Практиката показва, че ако тези действия са предвидени в подходящо формулирани програми и за тях е определено необходимото финансиране въз основа на бюджета за съответната година, изпълнението на планираните дейности е предпоставка за ефективно постигане на целите на политиките. Нещо повече, реализирането на националните цели за развитие, най-ефективно се осъществява при наличие на **система от взаимосвързани документи**, определящи посоката и действията за национално развитие и осигуряващи устойчивост и взаимно допълване на интервенциите, както и постигане на трайни резултати.

Обхватът и множеството аспекти на политиките налагат формулиране на обща, публично оповестена рамка за програмиране на развитието, отчитаща всички аспекти на процеса на разработване и изпълнение на политики.

Материалният израз на политиките за развитие има различни форми – от нормативни документи, регламентиращи определени обществени отношения, до различни документи [програми, стратегии, планове и др.], определящи общите или специфичните цели, мерките и действията за изпълнение на политическата визия.

Рамката за програмиране на развитието включва следните елементи:

- ◆ взаимосвързани **официални документи** [програми, стратегии, планове], определящи дългосрочните, средносрочните и краткосрочните цели за икономическото и социалното развитие на България;
- ◆ **механизми и процедури за между-институционална координация** на политиките за развитие, включително по отношение на ресурсното осигуряване, изпълнението на планираните мерки и оценката на постигнатите резултати.

Документите за програмиране на икономическото и социалното развитие, имат следните основни характеристики:

**според основанието за приемане:**

вътрешни документи за политиките за развитие;

във връзка с членството на Република България в Европейския съюз.

**според предназначението:**

рамкови – определящи политиките за развитие;

оперативни – определящи начините за изпълнение на политиките за развитие.

**според съдържанието:**

общи – определящи политиките за развитие във всички сектори на държавното управление;

секторни – определящи политиките за развитие на определен сектор на държавното управление.

**според териториалния обхват:**

за територията на цялата страна – национални;

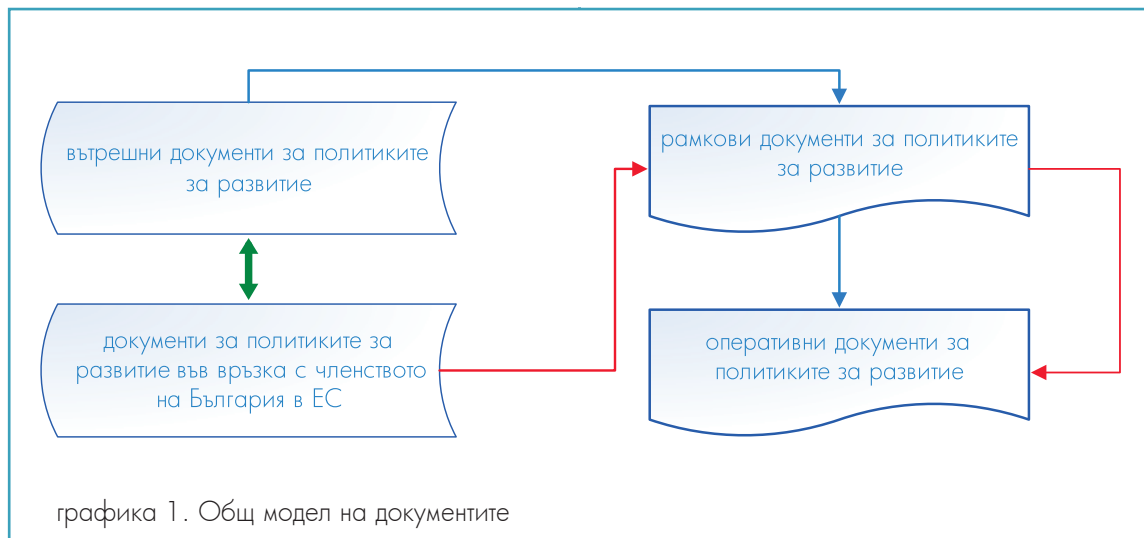
за определено териториално ниво – район за планиране, област, община.

**според времевата рамка:**

дългосрочни – за период над 10 години;

средносрочни – за период между 3 и 10 години;

краткосрочни – за период до 3 години.



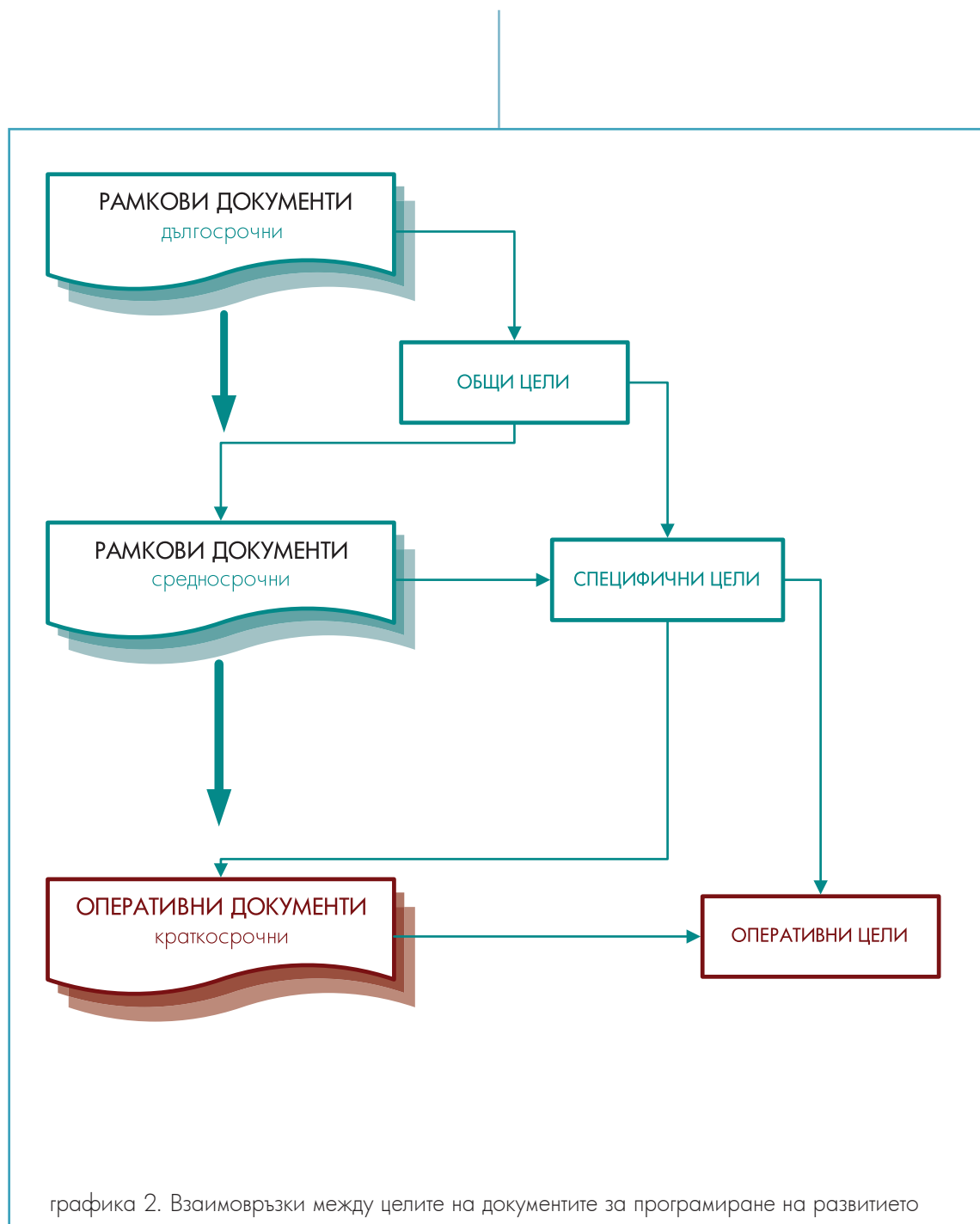
Тези характеристики определят, както типовете документи за програмиране на развитието, така техните взаимовръзки. В зависимост от основанието за приемане, програмните документи са два основни типа документи – вътрешни и такива, приемани във връзка с членството на България в ЕС.

Моделът на вътрешните документи за политиките за развитие се определя от националната традиция и опита, докато този на документите, приемани във връзка с членството на България в ЕС се определя на ниво ЕС, във връзка с общите европейски политики.

Целите, определяни в тези два типа документи следва да бъдат тясно свързани и да се допълват.

Друг важен елемент на документите за програмиране на развитието са **целите**, които тези документи определят. Целите на документите за програмиране на развитието, представляват описание на желаното състояние, към чието постигане е ориентирана политиката за развитие.

При формулиране на целите трябва да се използват възможно най-кратки и синтезирани изречения и да се избягва използването на запетаи, както и на съюза "и".



Ключова характеристика на целите, осигуряваща тяхната взаимосвързаност, е тяхната **йерархия** от гледна точка на времето за тяхното изпълнение и спецификата на съответния документ:

- ◆ **общи цели** – определят в дългосрочен план рамката на действията за изпълнение на политиките за развитие;
- ◆ **специфични цели** – определят в средносрочен план приоритетите на действията за изпълнение на общите цели на политиките за развитие;
- ◆ **оперативни цели** – представляват конкретизация на специфичните цели и осигуряват пряка връзка с действията (мерките) и съответно управляемост и измеримост на процеса на изпълнение на политиките за развитие.

Общите и специфичните цели имат стратегически характер, докато оперативните цели на политиките за развитие са база за определяне на мерките (действията), чрез които се осигурява промяна на индикаторите, характеризиращи общото икономическо и соци-

ално състояние или тези на определен сектор, в които държавата реализира своята политика.

Между формулираните общи, специфични и оперативни цели следва да съществува ясна логическа връзка. Освен това, една специфична цел трябва да бъде обвързана само с една обща цел, аналогично една оперативна цел трябва да бъде обвързана само с една специфична цел.

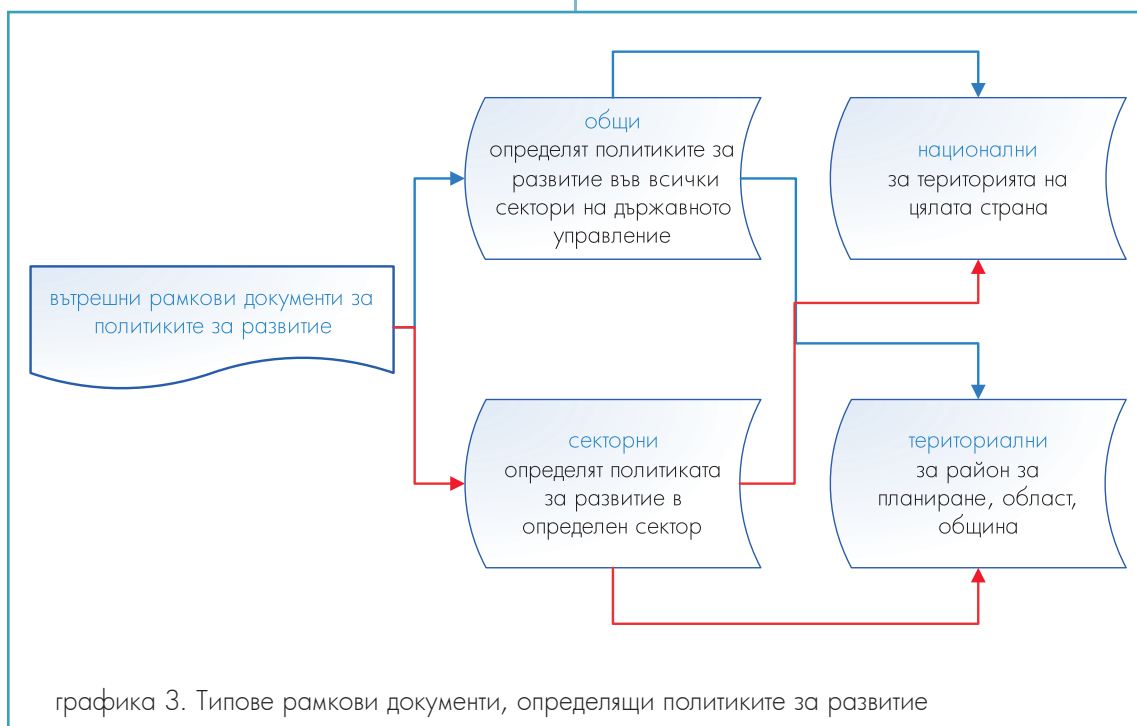
Моделът на документите за програмиране на икономическото и социалното развитие, осигурява възможност за ясно структуриране и обвързване на информацията относно целите за развитие. Това е предпоставка за правилното определяне на оперативните цели при разработването на оперативните документи за изпълнение на мерките за развитие, които от своя страна са база за разпределение на финансовите ресурси. Именно това е философията на програмното и ориентираното към резултати бюджетиране – разпределение на бюджета спрямо целите на политиките и съответно отчитане на постигнатите резултати.

## Документи за програмиране на политиките за развитие

### Рамкови документи, определящи политиките за развитие

Рамковите документи определят спецификата на политиките за развитие и имат дългосрочен (10-15 години) или средносрочен хоризонт на действие (3-5 години). Тези документи определят визията, дългосрочните (общите) или специфичните (приоритетните) цели за развитие на страната.

Практиките за планиране на развитието в държавите-членки на ЕС показват, че по целите на дългосрочните рамкови документи, е налице широк обществен консенсус. Това се обуславя от общата логика на управлението, тъй като осигурява приемственост, предвидимост и устойчивост на политиките.



Моделът на **дългосрочните документи** за програмиране на развитието включва два вида документи, в зависимост от територията, за която са подготвени.



- ◆ **Национална програма за развитие** – основен документ, определящ политиките за развитие на Република България.

Националната програма за развитие, въз основа на анализ на ситуацията в държавата и тенденциите за развитие, определя съгласувана визия и дългосрочни цели за развитие на всички сектори за период 10-15 години.

СУМКПР предвижда разработване на **Национална програма за развитие на Република България за периода 2011-2020 г.**, т.е. за период от 10 години. Времовата рамка на Националната програма за развитие на Република



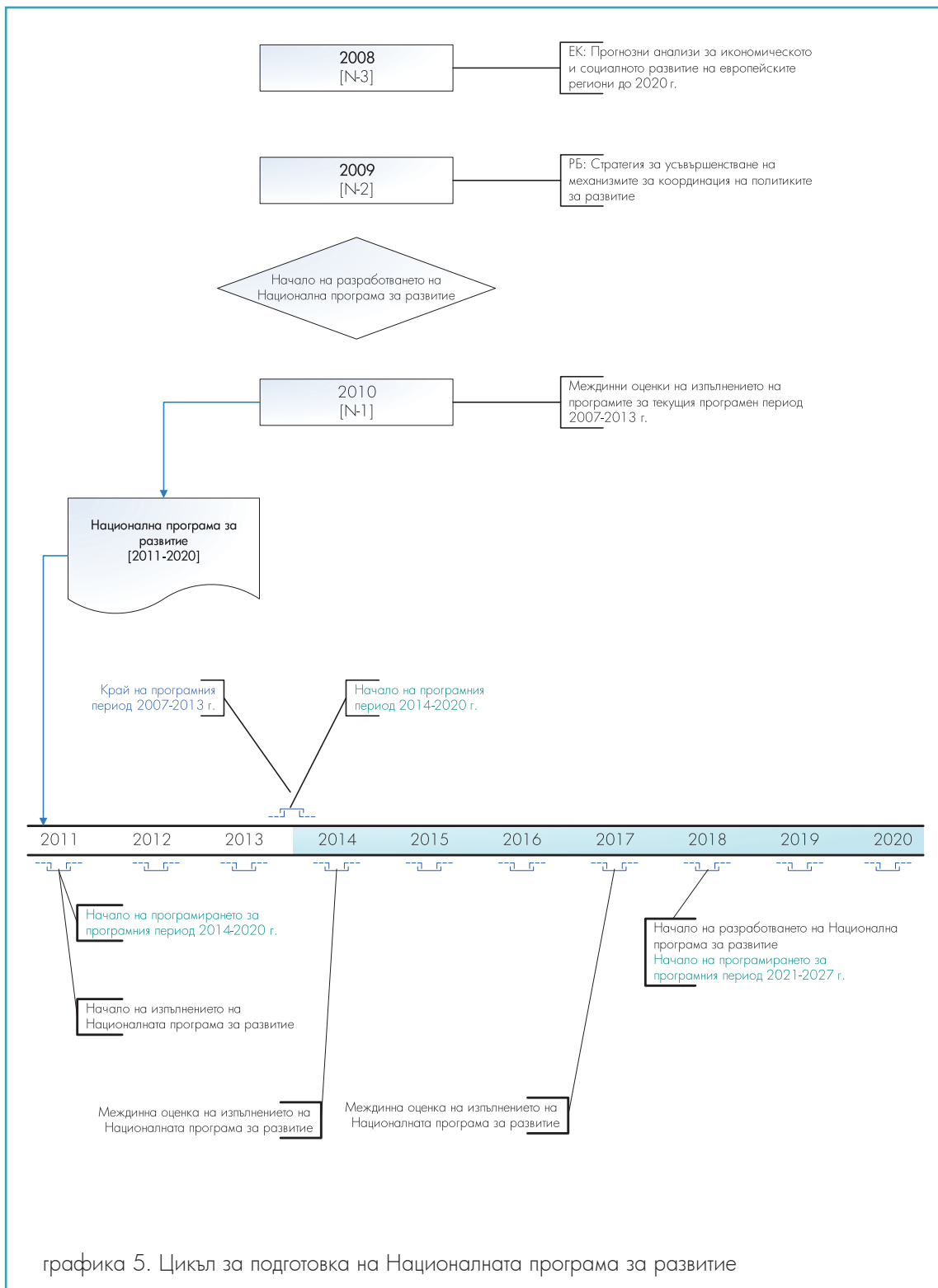
България е определена при следните предпоставки – относително малък опит при подготовката на подобни документи и обхващане на един пълен бюджетен цикъл на ЕС (2014-2020 г.). Координацията при разработването на Националната програма за развитие на Република България е една от основните задачи на системата за междуйнституционална координация. След одобрение от страна на правителството, Националната програма за развитие на Република България, подлежи на приемане от Народното събрание.

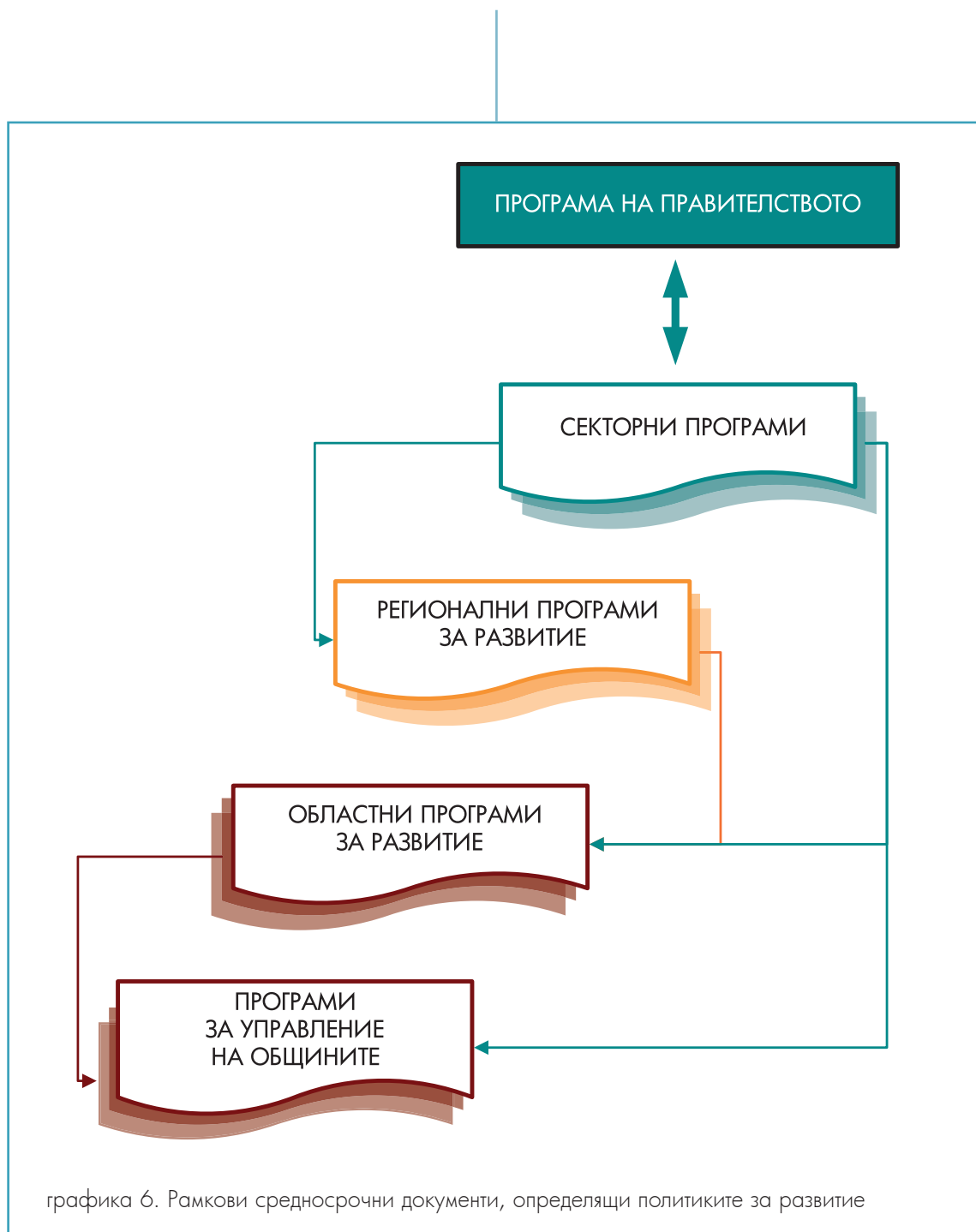
Периодично, на всеки три години, изпълнението на Националната програма за развитие подлежи на преглед, въз основа на който, при необходимост, може да бъде направена актуализация. Междинните и окончателните резултати от изпълнението на Националната програма за развитие, се отчитат от Министерския съвет пред Народното събрание.

Изготвянето на следващата Национална програма за развитие започва не по-късно от 3 години преди крайния срок за изпълнение на текущата Национална програма за развитие. СУМКПР предвижда, Министерският съвет да определя реда и процедурата за подготовката на Националната програма за развитие.

- ◆ **Общинска програма за развитие** – дългосрочен документ, който определя визията и общите цели за развитие на общината за период от 10 години;

Общинската програма за развитие определя визията и общите цели за развитие по отношение на всички сфери, включени в правомощията на местните органи на властта. Общинската програма за развитие се разработва от кмета на общината, приема се от съответния общински съвет и се публикува на интернет страницата на общината.





Средносрочните документи за програмиране на развитието, конкретизират и приоритизират целите, определени в дългосрочните документи.

Моделът на документите за програмиране на развитието, включва следните видове средносрочни документи:

- ◆ **Програма на правителството** – средносрочен документ, който конкретизира целите и определя приоритетите за развитие на всички сектори в рамките на мандата на съответното правителство.

Целите на Програмата на правителството трябва да съответстват на общите цели определени в Националната програма за развитие на Република България.

Специфична характеристика на Програмата на правителството спрямо Националната програма за развитие на Република България е, че тя определя приоритетите и подходите за постигане на целите за мандата на правителството [в съответствие с програмата на парламентарното мнозинство]. Програмата на правителството се приема от Министерския съвет, представя се пред Народно събрание и се публикува на интернет страницата на правителството.

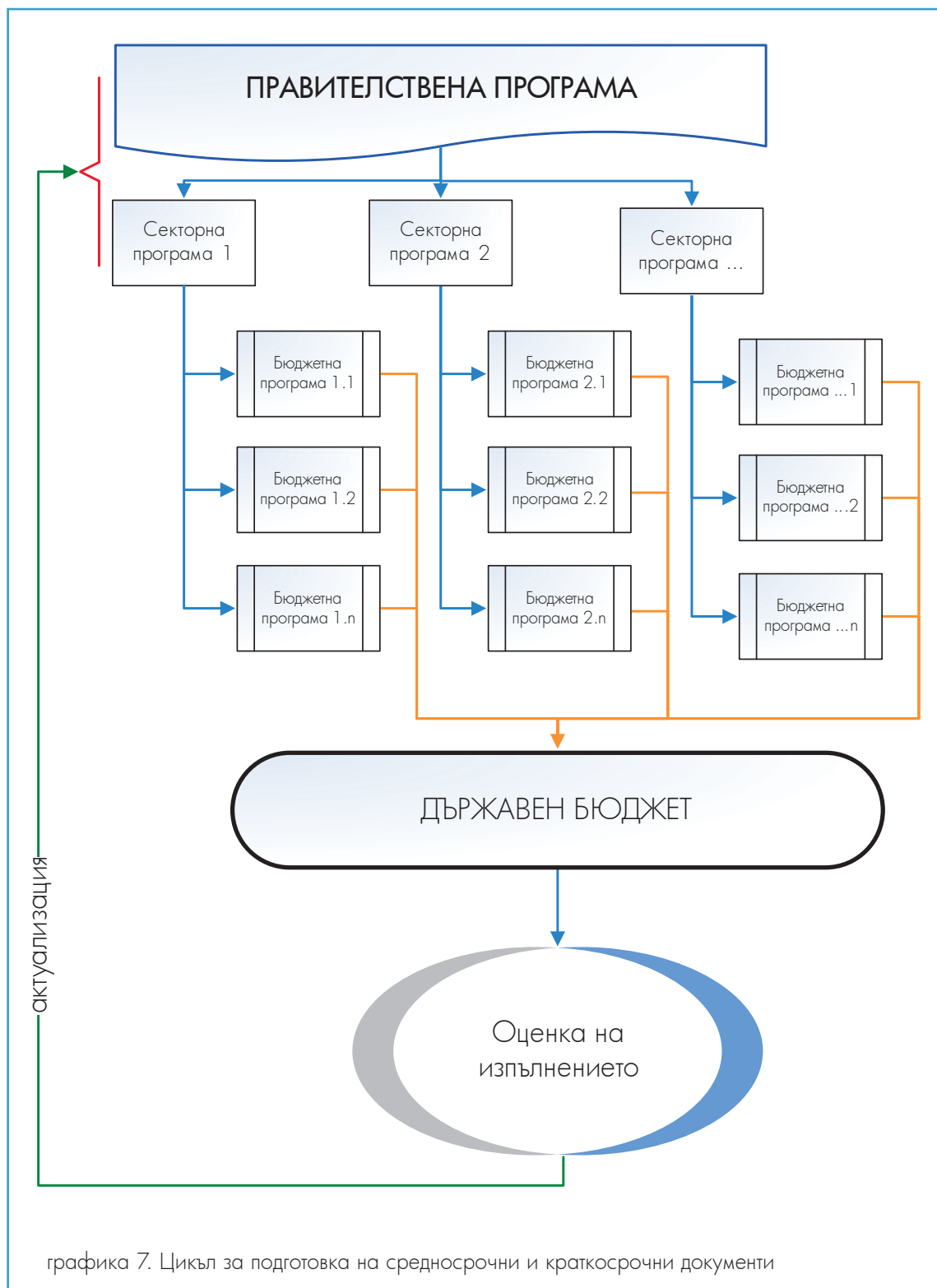
- ◆ **Секторни документи** – средносрочни документи, които детайлизират и конкретизират целите за развитие, определени в Националната програма за развитие на Република България и Програмата на правителството на секторно ниво за период от 3 до 5 години.

Секторните документи се разработват на ниво министерство и определят неговата мисия, специфичните цели, видовете бюджетни програми, както и средносрочната финансова рамка за постигане на целите на политиките в съответния сектор/и.

#### сектор (област) на политиката

нормативно и организационно обособена сфера на взаимосвързани обществени отношения, в която държавата осъществява своите правомощия.

Секторен документ, определящ развитието, се разработва за всички сектори на държавна политика, администрирани от една административна структура в рамките на изпълнителната власт, ръководена от първостепенен разпоредител с бюджетни кредити (ПРБК).



Секторният документ, определящ политиките за развитие включва и секторите, администрирани от второстепенните разпоредители с бюджетни кредити (ВРБК).

Секторните документи, определящи политики за развитие, администрирани от повече от една административна структура в рамките на изпълнителната власт, се разработват в рамките на секторния документ на административната структура, определена за водеща, като задължително съответните цели и мерки се формулират координирано с всички административни структури, имащи функции във връзка с администрирането на политиката.

Специфичните цели на секторните документи, определящи политиките за развитие трябва да бъдат ясно обвързани с целите на Националната програма за развитие на Република България и Програмата на правителството.

Секторните програми за развитие представляват общата [стратегическа] рамка за дейността на административните структури, администриращи съответния сектор/и и интегрират всички секторни документи за развитие (стратегии, планове и др.).

Секторните програми за развитие се разработват от органа на изпълнителната власт – ПРБК, в чиито правомощия са включени съответните сектори. Секторните програми се одобряват от МС и се публикуват на интернет страницата на съответното министерство.

Секторните програми за развитие са база за програмното и ориентирано към резултатите бюджетниране и определят броя на **бюджетните програми** на съответната административна структура, въз основа на които се подготвят бюджетите на съответните разпоредители с бюджетни кредити. Общата финансова рамка на Секторните програми за развитие се подготвя въз основа на тригодишна бюджетна прогноза.

Изпълнението на Секторните програми за развитие се отчита ежегодно, както по отношение изпълнението на целите на самата секторна програма, така и по отношение на изпълнението на нейния бюджет. Въз основа на постигнатите резултати и измененията на икономическата и социална среда, секторните програми за развитие се актуализират, в рамките на бюджетната процедура. Актуализацията включва конкретизиране на целите за следващия бюджетен период.

Средносрочните документи, определящи политиките за развитие за отделни територии на страната, представляват от една страна териториален израз на националните цели за развитие, а от друга – определят целите за развитие във връзка със специфичните правомощия на съответните териториални органи на държавното управление.

Средносрочните документи, определящи политиките за развитие за отделните територии на страната са:

- ◆ **Регионална програма за развитие** – средносрочен документ, който определя детайлно целите на политиката за развитие на съответния район от ниво 2 по отношение на всички сектори, за период, съвпадащ с периода за програмиране по политиката за сближаване – 7 години.

#### район от ниво 2

обособена част от територията на страната за целите на статистиката във връзка с програмирането на развитието, определен в съответствие с общата класификация на териториалните единици за статистически цели на ЕС (NUTS) и чл.4 ал.3 от ЗРР

Спецификата на този документ се определя от модела за управление на финансовите инструменти по политиката за сближаване и националната политика за регионално развитие. В случай, че за следващия програмен период за политиката за сближаване 2014-2020 г., бъде избран децентрализирания модел за управление, Регионалната програма за развитие на съответния район за планиране, следва да представлява **оперативна програма** за постигане целите на политиката за сближаване. Регионалните програми следва да отчитат и предвижданията, и инвестиционните намерения на Секторните програми за развитие за съответния район.

По отношение на националната политика, такъв документ би бил необходим при въвеждане на финансова и административна децентрализация за районите на ниво 2. Тогава съответният средносрочен документ следва да е съобразен с целите, сроковете и приоритетите на националните документи, които съответно отчитат и документите, разработвани по силата на членството в ЕС.

Регионалните програми се приемат от Министерския съвет и се публикуват на интернет страниците на МС и на съответния Регионален съвет за развитие.

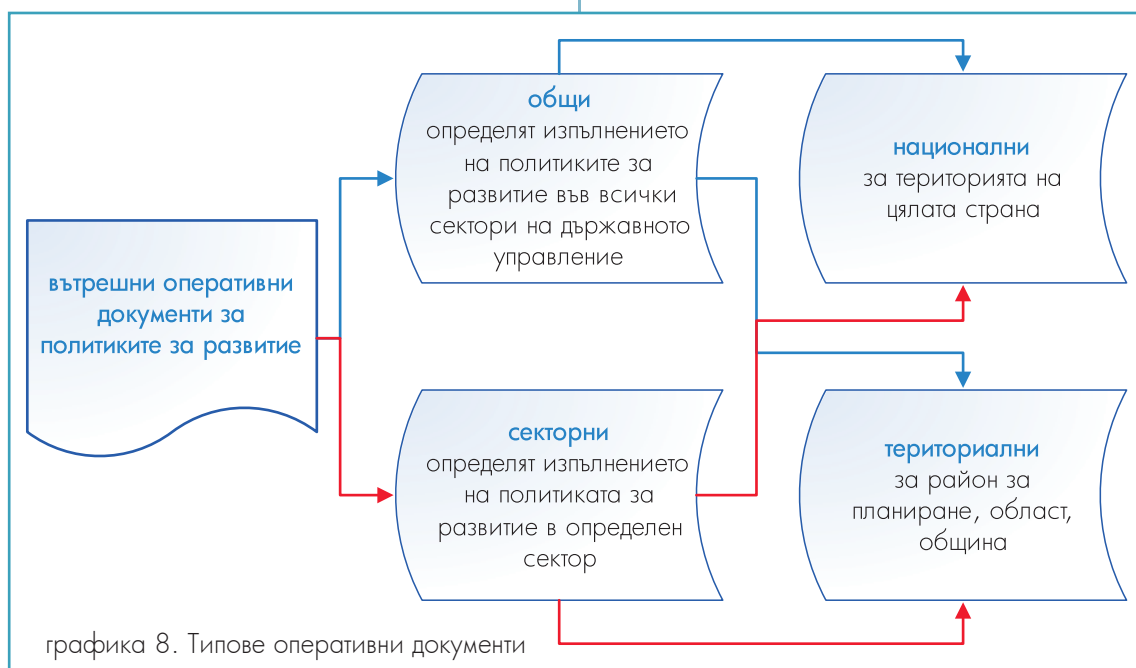
- ◆ **Областна програма за развитие** – средносрочен документ, който определя детайлно целите на политиката за развитие на областта, за период от 4 години (за мандата на правителството).

Областната програма за развитие представлява конкретизация на целите на секторните политики за развитие за съответната област, в контекста на целите за развитие на общините в областта, както и определяне на целите на политиките с над-общинско значение. Областните програми се изготвят от съответния областен управител и се утвърждават от министър-председателя, след което се публикуват на интернет страницата на областната администрация.

- ◆ **Програма за управление на общината** – средносрочен документ, който конкретизира целите и определя приоритетите за развитие на общината за период 4 години (за мандата на органите местно управление).

Програмата за управление на общината се разработва въз основа на Общинската програма за развитие, конкретизира целите и определя приоритетите за развитие на общината за период от 4 години (за мандата на органите местно управление).

Общинската програма за развитие се разработва от кмета на общината и се приема от съответния общински съвет.



графика 8. Типове оперативни документи



Съгласно проекта на СУМКПР, моделът на документите, определящи политиките за развитие на териториално ниво следва да бъде въведен постепенно в рамките на процеса на разработване на Националната програма за развитие на Република България, като бъде съобразен и с модела за управление на средствата от фондовете на ЕС за следващия програмен период 2014-2020 г.

## Оперативни документи за изпълнението на политиките за развитие

Документите, определящи **изпълнението** на политиките за развитие имат оперативен характер и конкретизират необходимите действия и съответните финансови ресурси за изпълнение на документи, определящи политиките за развитие.

Оперативните документи за изпълнение на политиките за развитие конкретизират действията, които ще бъдат извършени, определят разпределението на отговорностите и ресурсите за постигане на определените цели, както и сроковете, и очакваните резултати.

Всяко министерство, областна и общинска администрация в рамките на бюджетната процедура разработва пакет **бюджетни програми**, включващи детайлно описание на взаимосвързани мерки за постигане на определена цел на програмен или стратегическия документ и съответните ресурси за изпълнение на предвидените дейности, изготвен в рамките на цикъла за подготовка на бюджета.

Бюджетните програми представляват логически свързани групи от мерки, които се реализират чрез сходни по своя характер дейности (за постигане на целите на политиките). Програмното бюджетиране осигурява съответствие между организацията за администриране на политиките и рамката за дефиниране на целите и формулиране на изпълняваните програми, като най-голямото преимущество на този подход, е фактът, че успоредно с това определя механизмите за отчетност и отговорност при тяхното изпълнение.

Оперативните документи за изпълнение на политиките за развитие са:

- ◆ **[държавен бюджет на Република България]** – нормативен акт, разработен въз основа на тригодишна бюджетна прогноза, който определя специфичните начини и подходи за постигане на целите за развитие, определени в съответните рамкови програмни документи и разпределението на ресурсите за постигане на тези цели;

### Закон за устройството на държавния бюджет

Чл.2. (1) Държавният бюджет обхваща приходите и разходите на държавата.

...

(6) В държавния бюджет се включват разходи за издръжка на държавната администрация, отбраната и сигурността, съдебната власт, образованието, здравеопазването, културата, науката, социалните грижи и други разходи, включително за стопанската сфера, както и за изплащането на вътрешния и външния дълг на страната и на вноската на Република България в общия бюджет на Европейския съюз.

(8) Приходите и разходите се групират по единна бюджетна класификация, която се утвърждава от министъра на финансите.

...

Чл.4. (1) Държавният бюджет обхваща републиканския бюджет, бюджета на Народното събрание и бюджета на съдебната власт.

(2) Републиканският бюджет се състои от централен бюджет и бюджети на държавните органи.

...

Чл.42. (1) В републиканския бюджет се предвиждат средства за финансово подпомагане на общините.

(2) Средствата по ал. 1 се предоставят под формата на общи субсидии на основата на обективни критерии, като в конкретни случаи могат да се използват целеви субсидии или субвенции.

(3) Държавата може да подпомага общините и чрез преотстъпване на държавни приходи.

(4) Размерът на средствата за осигуряване на финансовото подпомагане на общините, формата на предоставянето им и редът за преотстъпване на държавни приходи се определят с годишния закон за държавния бюджет.

- ◆ [секторна бюджетна програма] – краткосрочен финансово осигурен документ, изготвен в рамките на цикъла за подготовка на бюджета, въз основа на тригодишна бюджетна прогноза, който определя детайлно оперативните цели за постигане на определена цел на програмния документ, мерките, дейностите и ресурсите за тяхното изпълнение;

#### Закон за устройството на държавния бюджет

Чл.7. (1) Бюджетите на държавните органи и бюджетните организации включват всички приходи и разходи за дейността им.

(2) Бюджетите на държавните органи и бюджетните организации се състоят от собствените бюджети на първостепенните разпоредители с бюджетни кредити и бюджетните сметки на второстепенните и от по-ниска степен разпоредители с бюджетни кредити.

(3) Министърът на финансите по предложение на съответния първостепенен разпоредител може да разрешава за отделни второстепенни разпоредители съставянето на бюджет вместо бюджетна сметка.

- ◆ [областна бюджетна програма] – краткосрочен финансово осигурен документ, изготвен в рамките на цикъла за подготовка на бюджета, въз основа на тригодишна бюджетна прогноза, който определя детайлно оперативните цели за постигане на определена цел на програмния документ, по отношение на отделните области, мерките, дейностите и ресурсите за тяхното изпълнение;

СУМКПР предвижда през 2012-2013 г. пилотно въвеждане на програмното бюджетиране на областно ниво.

*„Анализите, направени в изпълнение на Стратегията за децентрализация на държавното управление, препоръчват финансова децентрализация на областно ниво, включително определяне на областните управители като първостепенни разпоредители с бюджетни кредити.”*

- ◆ [общински бюджет] – нормативен акт, изготвен в рамките на цикъла за подготовка на бюджета, въз основа на тригодишна бюджетна прогноза, който определя детайлно оперативните цели за постигане на определена цел на програмен документ, мерките, дейностите и ресурсите за тяхното изпълнение.

### Закон за общинските бюджети

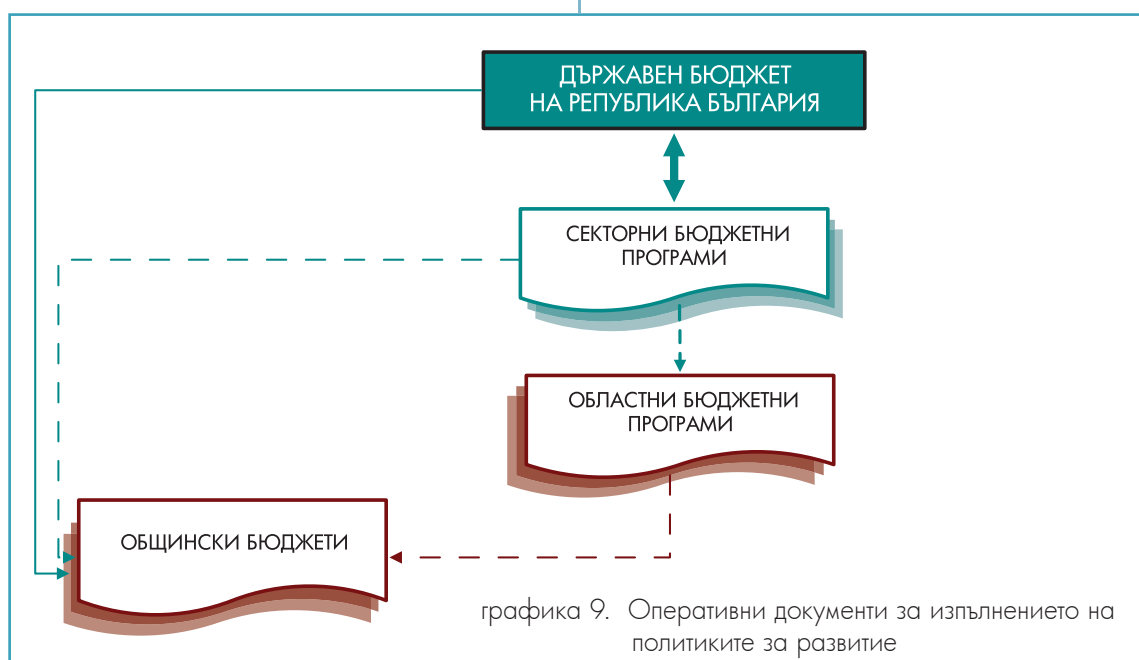
Чл.3.(1) Общината има самостоятелен бюджет.

(2) Общинският бюджет е самостоятелна финансова сметка за приходите и разходите на общината за една бюджетна година.

(3) Бюджетната година съвпада с календарната година.

Чл.4.(1) С общинския бюджет се определят и осигуряват парични средства, с които се финансират местни и делегирани от държавата дейности.

(2) Финансирането на местните и делегираните от държавата дейности се извършва от общината в интерес на местната общност и при спазване принципите на законосъобразност, целесъобразност, ефективност, ефикасност и публичност.



В методическите указания на Министерството на финансите в [Годишния наръчник за министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетиране](#) подробно е описан процеса на формулиране на цели на политиките и са дефинирани параметрите на програмите, които в настоящия документ са определени като [бюджетни програми](#).

Подготовка на бюджетните програми започва в началото на календарната година и на практика съвпада с началото на изпълнението на бюджетни програми за съответната година (за периода N-1). Процесът започва с отчет за изпълнението на мерките, планирани през предходния период (N-2), оценка на планираните мерки за настоящия период (N-1) и въз основа на бюджетната прог-



ноза за следващия тригодишен период ( $N$ ,  $N+1$ ,  $N+2$ ), определя действията и необходимите ресурси за постигане на целите на съответната политика.

СУМКПР определя, че принципите и методическата рамка за програмно и ориентирано към резултати бюджетирание трябва да бъде в основата за усъвършенстване на механизмите за координация на политиките, като предвижда, във връзка с предложения модел на документите, определящи политиките за развитие и тяхното изпълнение, съответната актуализация на частта, разглеждаща въпросите за формулирането на целите на политиките.

В този смисъл в Плана за изпълнение на стратегията на дирекция „Стратегическо планиране и управление“ в АМС и на Министерството на финансите е възложено изпълнението на съответните дейности за хармонизиране на методическата рамка за програмно бюджетирание и методическото осигуряване на процеса на разработване на програмни документи.

Поради това, Наръчникът разглежда, най-общо условията за интегриране на процеса на разработване на програмни документи и бюджетната процедура.

## Документи за политиките за развитие, във връзка с членството на България в ЕС

### Рамкови документи за политиките за развитие, във връзка с членството на България в ЕС

Основните рамкови документи за политиките за развитие, които България разработва във връзка с членството си в ЕС са:

- ◆ Национална програма за реформи;
- ◆ Конвергентна програма;
- ◆ Национална стратегическа референтна рамка.

Посочените документи имат ключово значение за изпълнението на националните политики за развитие, тъй като са база за съгласуване на националните цели за развитие с целите на общностните политики.

Обновената, през 2005 г., Лисабонска стратегия преформулира акцентите на ЕС за постигане на по-висок и устойчив растеж и създаването на повече и по-добри работни места. Мерките, одобрени от Европейския съвет

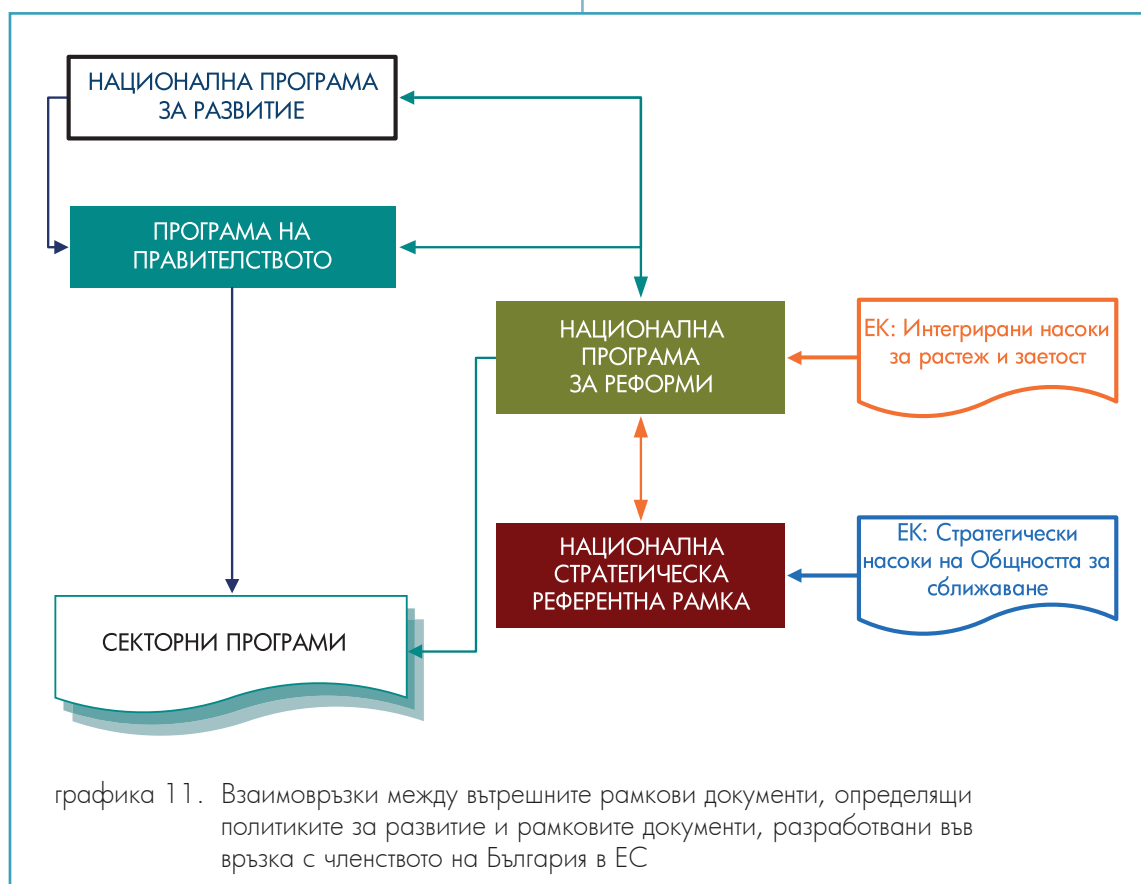
за постигане целите на Лисабонската стратегия се вписват в една цялостна, съгласувана рамка, описана подробно в Интегрираните насоки на Общността за растеж и заетост. Насоките са база, въз основа на която държавите-членки на ЕС разработват **национални програми за реформи** (НПР). В тези програми се определят специфичните мерки, които всяка държава-членка е предприела или планира да предприеме, за да осигури икономическия растеж и заетостта на национално ниво. НПР обхваща 3 годишен период и се актуализира ежегодно в диалог между държавата-членка и Европейската комисия (ЕК).

В тази връзка текущата Националната програма за реформи е основен документ на правителството на Република България, който систематизира усилията на правителството, държавната администрация, неправителствения сектор и социалните партньори за реформиране



не на българската икономика с оглед постигане на високи и устойчиви темпове на икономически растеж и увеличаване на заетостта.

Всяка държава-членка, която не е член на еврозоната, изготвя и предоставя на ЕК, ежегодно, до 1-ви декември своя Конвергентна програма.



Конвергентната програма се изготвя съгласно изискванията на Пакта за стабилност и растеж на ЕС и е елемент от процеса на координиране и многостранно наблюдение на икономическите политики на държавите-членки на ЕС. Изготвянето ѝ е свързано с изпълнението на критериите за членство в Икономическия и паричен съюз (ИПС), а основната ѝ цел е постигането на конвергенция на икономическите показатели на страната към тези на най-напредналите държави-членки.

Конвергентната програма съдържа информация за предходната и текущата година, както и прогнози, поне за следващите три години. Конвергентната програма на Република България заменя изготвяната в миналото Предприсъединителна икономическа програма, поради приемането на страната за член на ЕС.

След приемането на България в еврозоната, Конвергентната програма ще бъде заменена от [Програма за стабилност](#).

Националната стратегическа референтна рамка (НСРР) определя връзката между приоритетите на Общността за сближаване от една страна, Националната програма за реформи и националните цели за развитие, от друга. НСРР определя механизмите за управление на средствата от финансовите инструменти на политиката за сближаване, както и броя и основните цели на оперативните програми за съответния програмен период.

НСРР е средносрочен документ, описващ ролята на финансовите инструменти на политиката за сближаване през периода 2007-2013 г. в подкрепа на развитието на България. НСРР се изготвя в съответствие с чл. 27 и чл. 28 от Регламента на Съвета на ЕС (№ 1083/2006 от 11 юли 2006 г.), в които са определени общите разпоредби относно Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд (ЕСФ) и Кохезионния фонд (КФ), както и Стратегическите насоки на Общността за сближаване.

НСРР осигурява взаимна допълняемост, съгласуваност и координация между дейностите, на териториално и секторно ниво, финансирани от инструментите на политиката за сближаване, от една страна и тези финансирани по

политиката за развитие на селските райони чрез Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и от Общата политика за рибарството – чрез Европейския фонд за рибарство (ЕФР).

Политиката за сближаване представлява **“трансфер на ресурси между държавите-членки чрез бюджета на ЕО за подкрепа на икономическия растеж и устойчивото развитие чрез инвестиции в човешкия и физическия капитал”** на онези региони (и страни), които имат проблеми с конкурентоспособността, за да станат по-силни и “да догонят” по-богатите и развити региони. Чрез своите инструменти, политиката за сближаване финансира действия само в области, в които се осъществяват национални публични разходи (като ги допълва, без да ги замества), а също така често става “двигател” на националните политики за развитие в избираемите за финансиране области.

графика 12. Взаимовръзки между вътрешните оперативните документи, определящи политиките за развитие и оперативните документи, разработвани във връзка с членството на България в ЕС

## Оперативни документи за политиките за развитие, във връзка с членството на България в ЕС

Интервенциите по приоритетите, определени в Националната стратегическа референтна рамка са организирани в седем **оперативни програми**. Оперативните програми по политиката за сближаване са средносрочни документи, които определят приоритетите и действията (мерките, операциите) за изпълнение на целите на политиката за сближаване в Република България чрез съответните финансови инструменти на ЕС – Структурните и Кохезионния фондове.

Оперативните програми са разработени при следване на принципа за партньорство и са база за ефективното изпълнение на целите определени в НСРР. Структурата на оперативните програми е организирана съобразно институциите в България, които отговарят и за националните политики в съответните сектори, по този начин е осигурена адекватна секторна координация.

### Оперативни програми по политиката за сближаване

- ОП „Административен капацитет“
- ОП „Околна среда“
- ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“
- ОП „Регионално развитие“
- ОП „Развитие на човешките ресурси“
- ОП „Транспорт“
- ОП „Техническа помощ“

В рамките на политиката за сближаване България участва и в изпълнението на цел 3 – **Европейско териториално сътрудничество**, като приоритетни за страната са определени следните направления:

- ◆ трансгранично сътрудничество;
- ◆ транснационално сътрудничество;
- ◆ създаване на мрежа и обмен на опит с европейските региони.

Оперативното изпълнение на мерките по цел 3 – Европейско териториално сътрудничество се осъществява въз основа на отделни оперативни програми, които определят конкретните действия и ресурсите за постигане на определените цели. Оперативните програми за европейско териториално сътрудничество са групирани, както следва:

- ◆ **Вътрешните граници на ЕС:** България – Гърция и България – Румъния с финансиране от ЕФРР и включват съответно 4 и 9 области на територията на България;
- ◆ **Външните граници на ЕС:** България – Турция (3 области на територията на България), България – Република Македония (2 области на територията на България), България – Сърбия (5 области на територията на България). Трите програми се финансират от ЕФРР и от Инструмента за предприемчивостна помощ на ЕС;

- ◆ **Програмата за морския басейн в Черно море,** включваща Бургас и Варна и се финансира от ЕФРР и от Европейския инструмент за съседство и партньорство.

В рамките на участието си при изпълнение на общите европейски политики, България изготвя и други оперативни документи за участие в различните програми на ЕС. Подготовката на тези програми се осъществява въз основа на модела за програмиране на средствата от финансовите инструменти на политиката за сближаване.

Рамкови документи	Оперативни документи
<b>[национална програма за развитие]</b> – <b>рамков дългосрочен документ</b> , който определя визията и общите цели на политиките за развитие за период от 10 години за всички сектори на държавното управление, включително техните териториални измерения.	
<b>[Националната програма за реформи]</b> – <b>рамков средносрочен документ</b> на правителството на България, изготвен във връзка с членството на България в ЕС, който систематизира усилията за реформиране на българската икономика с оглед постигането на високи и устойчиви темпове на икономически растеж и увеличаване на заетостта в страната в съответствие с целите на обновената Лисабонска стратегия.	
<b>[Национална стратегическа референтна рамка]</b> – <b>рамков средносрочен документ</b> , изготвен във връзка с членството на България в ЕС, за програмиране на структурните инструменти на ЕС.	<b>[оперативна програма по политиката за сближаване]</b> – <b>средносрочен документ</b> , който определя приоритетите и действията за изпълнение на целите на политиката за сближаване в България.
<b>[програма на правителството]</b> – <b>рамков средносрочен документ</b> , който определя приоритетите за развитие на всички сектори, за период от 4 години (в рамките на мандата на правителството), включително техните териториални измерения.	<b>[държавен бюджет на Република България]</b> – <b>нормативен акт</b> , разработен въз основа на тригодишна бюджетна прогноза, който определя специфичните начини и подходи за постигане на целите за развитие на съответните рамкови документи и разпределението на ресурсите за постигане на тези цели.

Рамкови документи	Оперативни документи
<b>[секторна програма]</b> – <b>рамков средносрочен документ</b> , който определя детайлно целите на политиката за развитие в определен сектор (или сектори, администрирани от една административна структура), включително техните териториални измерения, за период 3-5 години.	<b>[секторна бюджетна програма]</b> – <b>краткосрочен финансово осигурен документ</b> , изготвен в рамките на цикъла за подготовка на бюджета, въз основа на тригодишна бюджетна прогноза, който определя оперативните цели за постигане на определена цел на рамков документ, мерките, дейностите и ресурсите за тяхното изпълнение.
<b>[регионална програма за развитие]</b> – <b>рамков средносрочен документ</b> , който определя детайлно целите на политиката за развитие на съответния район от ниво 2 за всички сектори, за 7 годишен период, съвпадащ с програмния период по политиката за сближаване.	
<b>[областна програма за развитие]</b> – <b>рамков средносрочен документ</b> , който определя детайлно целите на политиката за развитие на областта, за мандата на правителството.	<b>[областна бюджетна програма]</b> – <b>краткосрочен финансово осигурен документ</b> , който определя оперативните цели за постигане на определена цел на рамков документ, мерките дейностите и ресурсите за тяхното изпълнение.
<b>[общинска програма за развитие]</b> – <b>рамков дългосрочен документ</b> , който определя визията и общите целите за развитие на общината за период от 10 години, по отношение на всички сфери от правомощията на местните органи на властта.	
<b>[програма за управление на общината]</b> – <b>рамков средносрочен документ</b> , който определя детайлно целите на политиката за развитие на общината за мандата на местните органи на властта.	<b>[общински бюджет]</b> – <b>нормативен акт</b> , който определя оперативните цели за постигане на определена цел на програмен документ, мерките, дейностите и ресурсите за тяхното изпълнение.





# СИСТЕМА ЗА МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛНА КООРДИНАЦИЯ НА ПОЛИТИКИТЕ ЗА РАЗВИТИЕ

## Модел на системата за междуинституционална координация

Координацията е вътрешно административен процес, основан на ясна система от процедури, осигуряваща постигането на консенсус (между държавните органи и в рамките на административната система) по отношение на целите и подходите, както и взаимно допълване на резултатите при планирането и провеждането на политиките. В зависимост от обхвата, формите за координация са:

- ◆ **вътрешно-институционална координация** – координация, осъществявана в рамките на административната структура, която администрира политиките за развитие, включени в правомощията на съответния орган на изпълнителната власт;
- ◆ **междуинституционалната координация** – координация между различни административни структури във връзка с разработването и изпълнението на политиките за развитие.

Координацията включва и процедури за разрешаване на потенциални различия в целите, становищата и мненията на министерствата, като се отчитат евентуалните възражения и интересите на всички структури, в рамките на изпълнителната власт и нейната администрация, при което общата цел е да се изгради консенсус относно разработката и съдържанието на политиката.

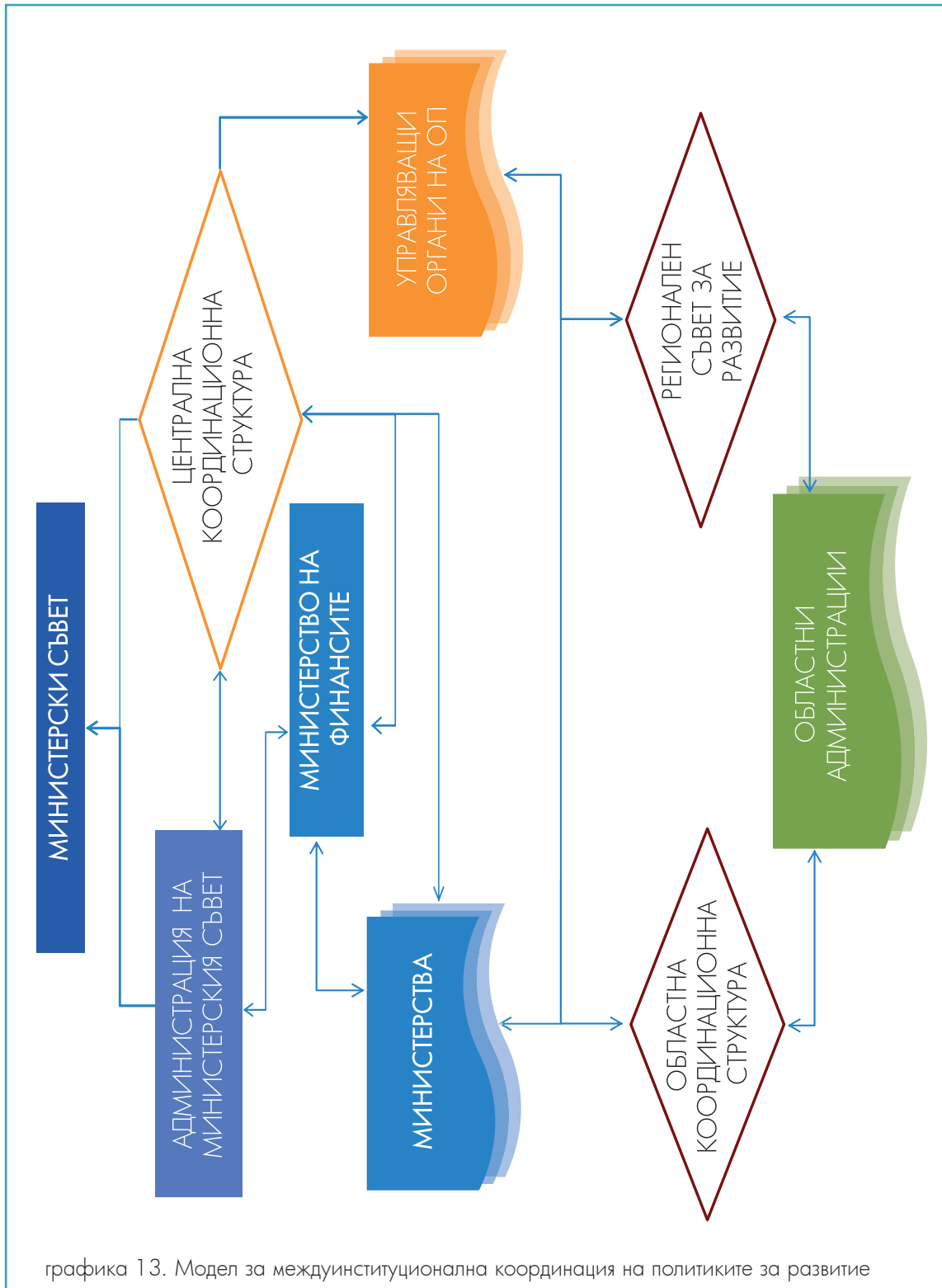
Конкретните цели на междуинституционалната координация са:

- ◆ Постигане на консенсус по отношение съдържанието на политиката, мерките за нейното изпълнение и оценката на резултатите;
- ◆ Ефективно и ефикасно използване на ресурсите;
- ◆ Екипност;
- ◆ Взаимно допълване на усилията;
- ◆ Предотвратяване на конфликти.

Координацията при разработването на политики и тяхното изпълнение, към момента, няма единна институционална организация. Съществуват различни форми за секторна координация, които нямат общ механизъм за обмен на информация и съгласуване. Законът за администрацията регламентира създаването на различни координационни и консултативни структури, наречени "съвети", които се председателстват от член на МС и работят като постоянни или ad hoc органи за координация по различни теми и фази на политическия процес – анализ, формулиране, прилагане, мониторинг на определени политики. На оперативно ниво координацията при разработването на политики се осъществява в рамките на процедурата по подготовка на актовете, внасяни за разглеждане от Министерския съвет.

Проектът на СУМКПР предвижда моделът за междуинституционална координация на политиките за развитие да обхваща система от координационни структури на три териториални нива:

- ◆ на **национално ниво** – обособяване на централна координационна структура чрез актуализиране на статута на съществуваща координационна структура;
- ◆ на **регионално ниво** (за районите от ниво 2) – актуализиране на статута на Регионални съвети за развитие (РСР), чрез подчертаване на тяхната координираща роля по отношение на мерките за изпълнение на политиките за развитие, финансирани по политиката за сближаване;
- ◆ на **областно ниво** – регламентиране на създаването на една координационна структура, формирана към областния управител, която да бъде форум за предварително обсъждане на местните аспекти на секторните политики, осигуряване на съответствие между националните цели и местните интереси, както и да бъде основен център за координация при провеждане на държавната политика в областта.



графика 13. Модел за междуинституционална координация на политиките за развитие

Ефективността на междуинституционалната координация зависи от механизмите за вътрешна комуникация и обмен на информация между административните структури и техните звена. СУМПКР предвижда конкретни мерки за подобряване на механизмите за оперативна комуникация между административните звена, отговорни за разработването и администрирането на политиките.

Представеният модел на системата за междуинституционална координация осигурява, от една страна условия за интегриране на съществуващите механизми за координация при разработването на политики на различните управленски нива, а от друга – постигане на по-висока степен на съгласуваност между националните политики за развитие и тези, свързани с членството на България в ЕС.

## Централна координационна структура

СУМКПР предвижда обособяване на централна координационна структура към Министерския съвет въз основа на функциите на съществуващи координационни структури. Основните, ефективно функциониращи структури за координация на политиките, в т.ч. политиките за развитие, към Министерския съвет са:

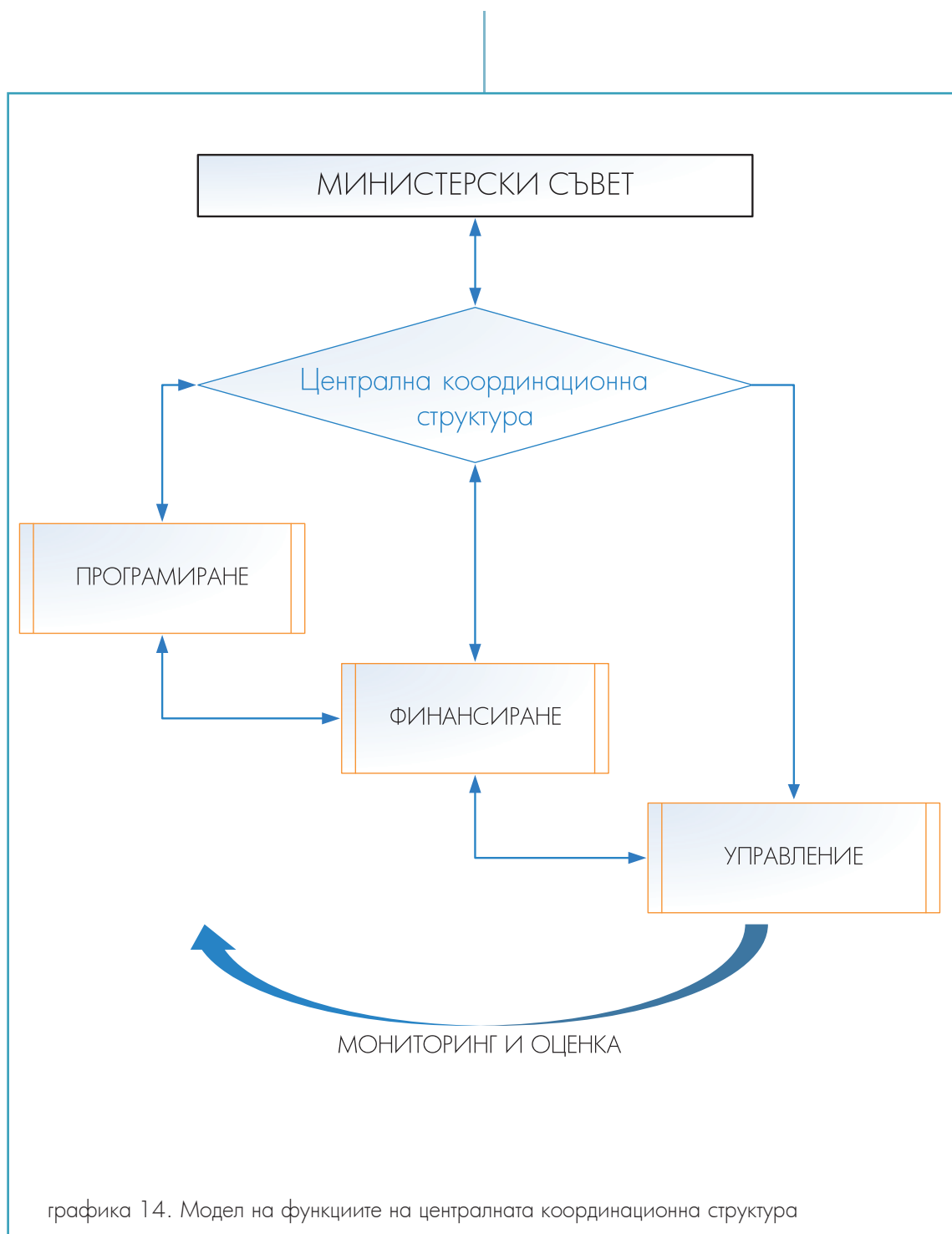
- ◆ Съвета за икономическа политика (СИП);
- ◆ Съвета за координация и оперативно наблюдение на планирането, програмирането, управлението, наблюдението и контрола на средствата от ЕС (СКОНСЕС);
- ◆ Съвета по европейските въпроси (СЕВ).

В рамките на разработените предложения за структуриране на системата за междуинституционална координация са формулирани два варианта за възлагане на функциите по централна координация на политиките за развитие:

- ◆ **Първият вариант** предвижда основен координационен център на политиките за развитие на национално ниво да бъде **Съвета за икономическа политика**.
- ◆ **Вторият вариант** предвижда основен координационен център на политиките за развитие на национално ниво да бъде **Съвет за координация и оперативно наблюдение на средствата от ЕС**.

Изборът между двата варианта ще бъде направен при приемането на СУМКПР. И в двата случая са предвидени съответните механизми за взаимодействие и съгласуване между Съвета по икономическа политика, Съвета за координация и оперативно наблюдение на планирането, програмирането, управлението, наблюдението и контрола на средствата от ЕС и Съвета по европейските въпроси.

За целите на Наръчника в текста се използва общия термин „**централна координационна структура**“.



## Правомощия на ръководителя на централната координационна структура

Правомощията на ръководителя на централната координационна структура произтичат от предмета на координация. Като правило в европейските държави координационните механизми на политиките за развитие се ръководят от министър-председателя или лице, пряко отговорно пред него.

Функциите на централната координационна структура определят и правомощията на нейния ръководител, който като минимум следва да:

- ◆ организира и ръководи системата за междуинституционална координация при разработване, изпълнение и отчитане на резултатите на националните рамкови и оперативни документи, които определят политиките за развитие;
- ◆ предлага и съгласува предложения за промени в националните рамкови и оперативни документи, в т.ч. за преразпределение на средства;
- ◆ взема решения по проблемни въпроси, свързани с разработването, изпълнението и отчитането на резултатите на националните рамкови и оперативни документи за развитието на страната или на документи, които определят усвояването на средствата от фондовете на ЕС;
- ◆ дава методически указания във връзка с разработването, изпълнението и отчитането на резултатите от изпълнението на рамковите и оперативните документи за развитието на страната, както и на документи, във връзка с управлението на средствата от фондовете на ЕС;
- ◆ дава методически указания във връзка с разработването, изпълнението и отчитането на резултатите от изпълнението на документите, определящи политиките за развитие на териториално ниво;



- ◆ координира и контролира дейностите по засилване на административния капацитет на централно, регионално и местно ниво във връзка с разработването, изпълнението и отчитането на резултатите на рамкови и оперативни документи за развитието на страната, както и на документите, във връзка с управлението на средствата от фондовете на ЕС.

Ръководителят на централната координационна структура ще бъде определен с приемането на Стратегията за усъвършенстване на механизмите за координация на политиките за развитие.

### Основни функции на централната координационна структура

**Мисията** на централната координационна структура е да подпомага Министерския съвет при формулирането и изпълнението на националните политики за развитие. Основните функции на централната координационна структура включват:

- ◆ координация на процеса по формулиране на приоритетите за икономическото и социалното развитие на Република България;
- ◆ определяне на обхвата на рамката и съдържанието на документите за програмиране на развитието на страната, в това число тяхната обвързаност по отношение на целите, приоритетите, както и тяхната времева и териториална съгласуваност;
- ◆ одобряване на проект на Национална програма за развитие на Република България;

- ◆ решаване на въпроси от координационен характер, които са в компетенциите на повече от едно министерство или административна структура във връзка с икономическото и социалното развитие на страната;
  - ◆ осъществяване на координацията на работата по разработване, изпълнение и отчитане на резултатите на националните рамкови и оперативни документи за развитие на страната, и контрол при изпълнението на проекти с международно финансиране;
  - ◆ координация при разработването и изпълнението на секторните програми за развитие на министерствата и другите административни структури;
  - ◆ осигуряване на съответствие и допълняемост между мерките финансирани с национални средства и тези, финансирани от фондовете на ЕС и др. източници;
  - ◆ съгласуване на целите и приоритетите на секторните политики, както и на мерките за развитие, определени в бюджетните програми на първостепенните разпоредители с бюджетни кредити и другите административни структури, разработващи програмни бюджети;
  - ◆ подготовка на годишен доклад за изпълнението на целите, определени в националните рамкови и оперативни документи за развитието на страната и формулиране на предложение до Министерския съвет за рамката на приоритетите при подготовката на държавния бюджет.
- Функционирането на централната координационна структура ще се осъществява в тясно взаимодействие между Съвета по икономическа политика, Съвет а за координация и оперативно наблюдение на планирането, програмирането, управлението, наблюдението и контрола на средствата от ЕС и Съвета по европейските въпроси.

### Съвет за икономическа политика

Съветът за икономическа политика (СИП) има общи координиращи и информационно-аналитични функции по въпросите на икономическата политика на Република България, включително при определяне приоритетите на икономическата политика на страната, координира работата, свързана с дейността на международните донори и контролира изпълнението на проекти с международно финансово участие. СИП координира и контролира изпълнението на ангажиментите на правителството по заемните споразумения със Световната банка, Международния валутен фонд и другите международни финансови институции.

Председател на СИП е министърът на икономиката и енергетиката. Секретариат на Съвета е дирекция „Икономическа и социална политика“ в АМС. Редовни заседания на СИП се провеждат най-малко веднъж на 2 месеца.

Във връзка с ролята на централна структура за координация на политиките за развитие (вариант 1), е предвидено СИП, след съответните изменения в нормативната уредба, регламентираща неговата дейност, да изпълнява всички, определени по горе, координационни функции.

### Съвет за координация и оперативно наблюдение на средствата от ЕС

Съветът за координация и оперативно наблюдение на планирането, програмирането, управлението, наблюдението и контрола на средствата от Европейския съюз (СКОНСЕС) е създаден м.септември 2008 г. Председател на СКОНСЕС е заместник-министър председателя, отговарящ за координацията по планирането, програмирането, управлението, наблюдението и контрола на средствата от ЕС. Секретариат на СКОНСЕС е дирекция „Координация и контрол върху дейностите по управлението на средствата от ЕС“ в АМС. Съветът заседава на равнище министри (ниво А) и на равнище заместник-министри и директори на дирекции (ниво Б). Редовните заседания на Съвета се провеждат веднъж месечно, отделно за всяко ниво, като първо се провежда заседанието на ниво Б и след това на ниво А.

Предложението за ролята на СКОНСЕС в механизма за междуинституционална координация на политиките за развитие, включва периодично изготвяне на информация за централната координационна структура по отношение планирането и изпълнението на програмите, съфинансирани от фондовете на ЕС. Друга важна функция на СКОНСЕС е осигуряването на съответствие и допълняемост между мерките, финансирани от фондовете на ЕС и тези, финансирани с национални средства.

### Съвет по европейските въпроси

Съветът по европейските въпроси (СЕВ) към Министерския съвет е координационна структура по въпросите на Европейския съюз. СЕВ е най-оперативната координационна структура, той заседава ежеседмично и координира подготовката на позициите на Република България по почти всички общностни политики. Към СЕВ функционират 31 работни групи, по всяка област на общностните политики.

Председател на СЕВ е министърът по европейските въпроси. Секретариат на Съвета е дирекция „Координация по въпросите на ЕС и международните финансови институции“ в АМС.

Именно в тази връзка са формулирани предложенията за специфичните функции и ролята на СЕВ при съгласуване на действията по разработването, изпълнението и отчитането на резултатите на националните програмни, стратегически и планови документи за развитието на страната. Включването на СЕВ в механизма за междунституционална координация на политиките за развитие осигурява условия за ефективно отчитане на тенденциите в развитието на общностните политики при разработването и изпълнението на националните програмни документи. Новите функции на СЕВ включват:

- ◆ Приемане на становище по проекта на Национална програма за развитие на Република България по отношение нейното съответствие с приоритетите на ЕС;
- ◆ Приемане на становище по проектите на национални рамкови и оперативни документи за развитието на страната по отношение на тяхното съответствие с общностните политики;
- ◆ Приемане на становище по докладите за изпълнението на национални рамкови и оперативни документи за развитието на страната.

Становищата на СЕВ следва да бъдат приемани след разглеждане на съответните документи в работните групи и да съдържат оценка за съответствието между националните и общностните политики.

## Регионални координационни структури

Съществуващите механизми за координация на политиките на регионално ниво (ниво за планиране 2) са определени в новия Закон за регионалното развитие (ЗРР).

Координацията на регионално ниво се осъществява от **Регионални координационни комитети (РКК)**, които се създават към Регионалните съвети за развитие (РСР). Независимо от наименованието си, **Регионалните съвети за развитие** нямат характеристиките на координационна структура, съгласно ЗРР, те провеждат държавната политика за регионално развитие в съответния район за планиране (чл. 18, ЗРР).

От друга страна, министърът на регионалното развитие и благоустройството има централна координираща роля за осигуряване съгласуваността на политиката за регионално развитие с другите структуроопределящи политики (чл. 17, т. 2, ЗРР). ЗРР не предвижда механизми за определяне на териториалните изменения на секторните политики.

Министърът на регионалното развитие и благоустройството има самостоятелно правомощие да определя политиката за интегриране на принципи и стратегии за устойчиво градско развитие в държавната политика за регионално развитие на национално, регионално и местно равнище (чл. 17, т. 4, ЗРР). Освен това, министърът на регионалното развитие и благоустройството организира и контролира осъществяването на **регионална координация при изпълнението на оперативните програми, съфинансирани от фондовете на Европейския съюз** (чл. 17, т. 12, ЗРР). Тези правомощия на министъра на регионалното развитие и благоустройството не са съгласувани с нормативната уредба, регламентираща управлението на европейските фондове.

Съгласно ЗРР **Регионалните координационни комитети към РСР** осъществяват регионална координация при изпълнението на оперативните програми, съфинансирани от фондовете на ЕС, като:

- ◆ осигуряват ефективна и ефикасна координация и взаимодействие при изпълнение на операциите по оперативните програми, съфинансирани от фондовете на ЕС, на територията на съответния район от ниво 2;
- ◆ обсъждат резултатите от изпълнението на операциите и изготвят обобщени справки, подпомагащи оценката на въздействието на оперативните програми, съфинансирани от фондовете на ЕС, върху развитието на района и ги внася за разглеждане в РСР;

Законът предвижда възможност за създаване на специализирани комисии в областта на публичната инфраструктура, конкурентоспособността, развитието на човешките ресурси и околната среда, които подпомагат дейността на РСР.

На практика, съгласно нормативната уредба, координацията на регионално ниво е сведена само до координация на операциите по оперативните програ-

ми, съфинансирани от фондовете на Европейския съюз. Като се има предвид, че управлението на оперативните програми, съфинансирани от европейските фондове е изцяло централизирано, РКК и РСР, всъщност нямат реални координационни функции.

Съгласно проекта на СУМКПР, е предвидено институционално и експертно укрепване на Регионалните съвети за развитие, включително актуализиране на техния статут. Ролята и функциите на РСР са в пряка зависимост от бъдещия модел за управление на финансовите инструменти по политиката за сближаване. В случай, че за следващия програмен период за политиката за сближаване 2014-2020 г., бъде избран децентрализирания модел за управление, РСР следва да бъде управляващ орган на съответната **регионална оперативна програма**. В този случай РСР могат да поемат и други децентрализирани правомощия от централните органи на изпълнителната власт, най-вече по отношение на изпълнението на политики с над-областно значение.

## Междуйнституционална координация на областно ниво

ЗРР предвижда, че в областите се създават областни съвети за развитие (ОСР), (чл. 22, ал. 1, ЗРР). Председател на Областния съвет за развитие е съответния областен управител, а членове са кметовете на общините в областта, по един представител на общинския съвет на всяка община, делегирани представители на областните структури на представителните организации на работодателите, на работниците и служителите на национално равнище.

Прилагането на предлаганите промени, съгласно проекта на СУМКПР – създаване на една координационна структура, формирана към областния управител, която да бъде форум за предварително обсъждане на местните аспекти на секторните политики за осигуряване съответствие между националните цели и местните интереси, както и да изпълнява роля на основен център за координация за провеждане на държавната политика в областта, е предвидено да започне след актуализиране на нормативната уредба по отношение правомощията на областните управители, във връзка с из-

пълнението на Стратегията за децентрализацията на държавното управление и след разработването на Националната програма за развитие, т.е. след 2012 г. Според проекта на СУМКПР, новата система за координация на областно ниво следва да започне да функционира с разработването на програмните документи за следващия програмен период на политиката за сближаване – 2014-2020 г.

Поради това на този етап не се предвиждат промени във функциите на ОСР.



## Информационно осигуряване на координацията

Информационната система за планиране и управление (ИСПУ) е разработена с цел подпомагане и информационно осигуряване на процесите по планиране, управление и оценка на политиките за развитие на България.

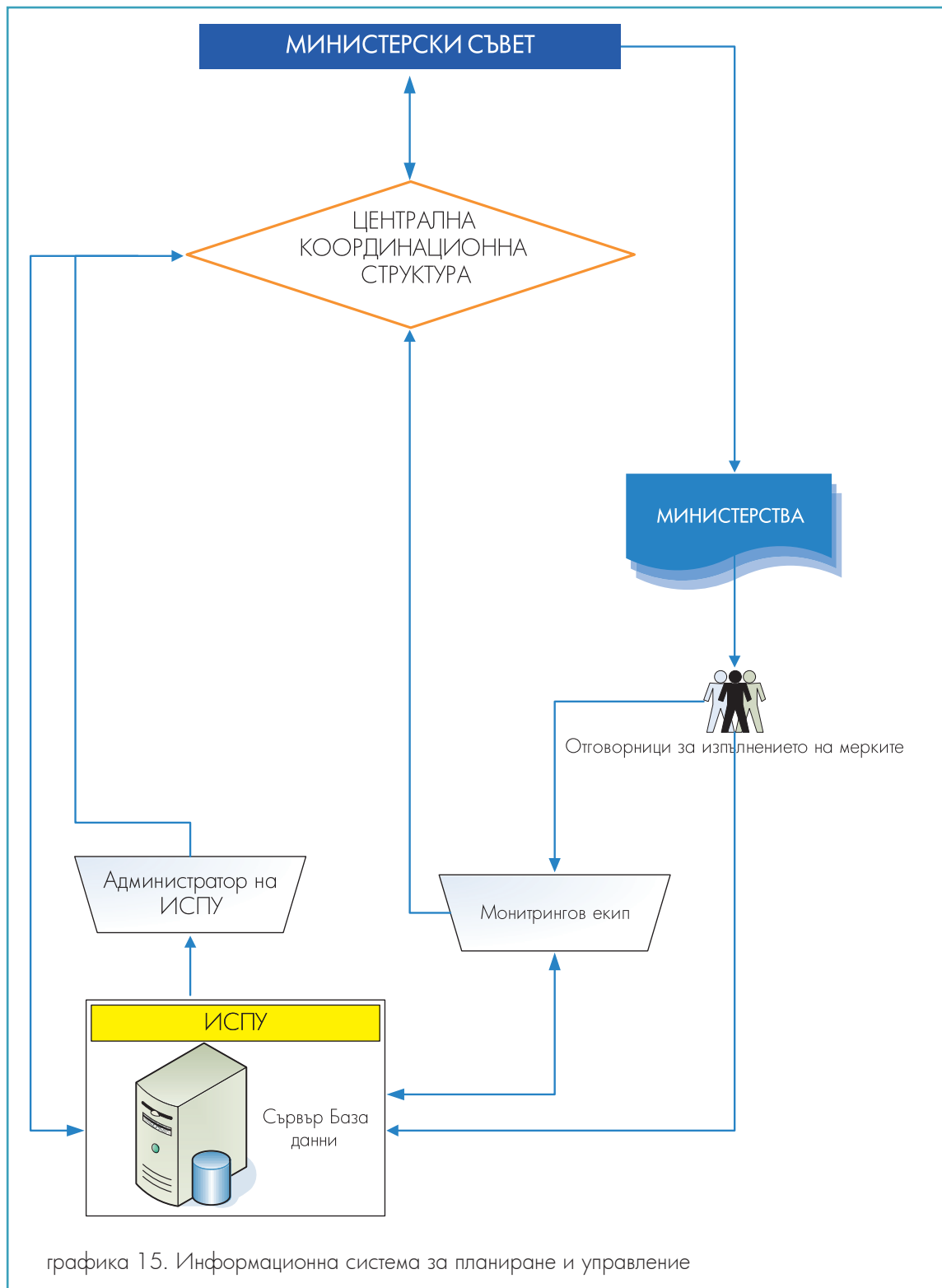
ИСПУ представлява надграждане на съществуващата Информационна система за международно сътрудничество за развитие чрез разширяване и усъвършенстване на нейната функционалност, в съответствие с разработения модел на управление на развитието.

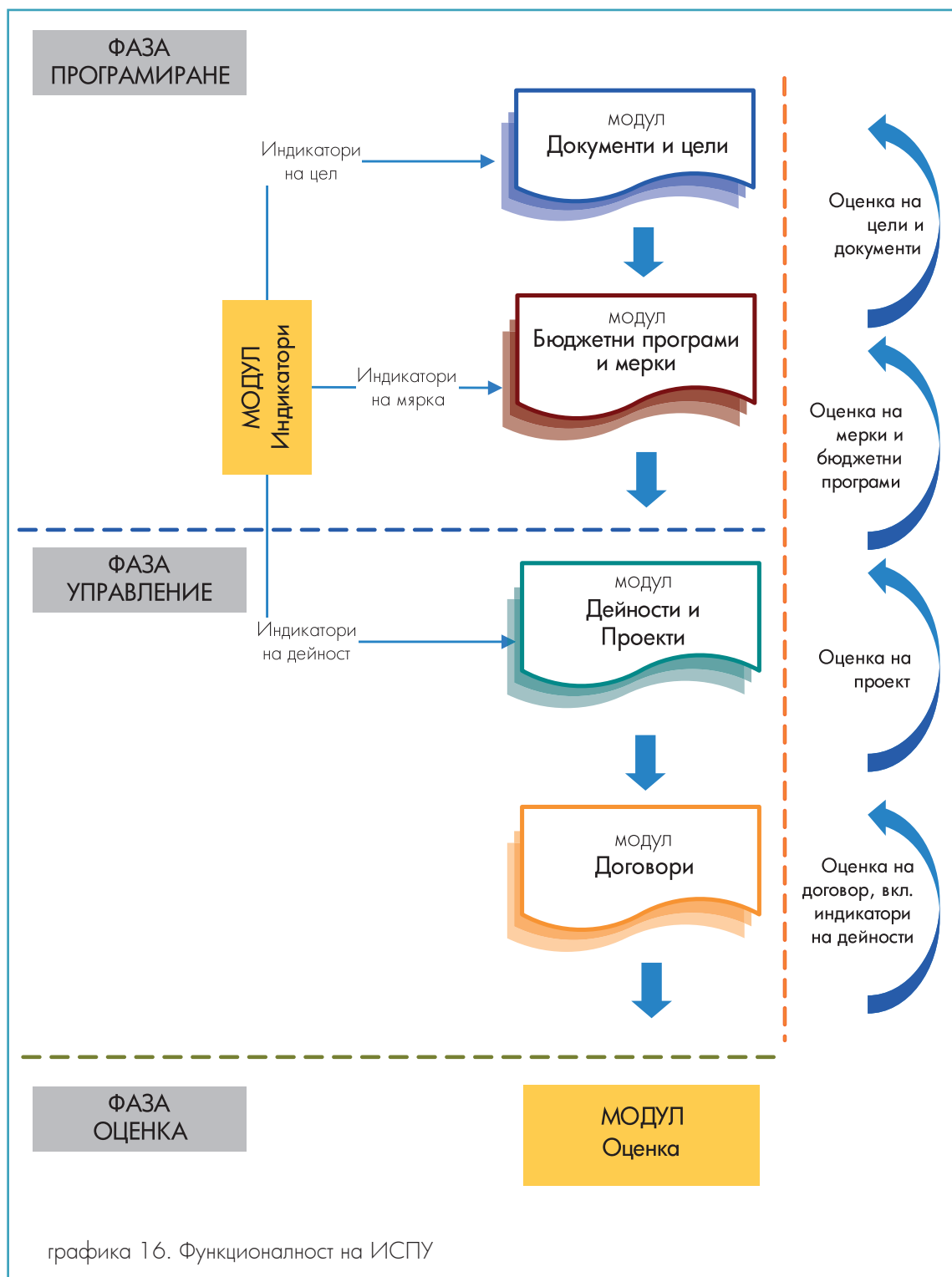
ИСПУ подпомага междуинституционалната координация при планиране, управление и оценка на резултатите на дейностите, свързани с постигането на националните цели за развитие.

ИСПУ обхваща основните работни процеси на междуинституционалния механизъм за координация, като регистрира и обработва информация общо и за всеки от тях и по този начин подпомага информационно процеса на взимане на управленски решения.

Рамковите документи, определящи политиките за развитие ще бъдат включени в ИСПУ и техните цели ще бъдат обвързани с целите на съответните оперативни документи, така ИСПУ осигурява възможност за проследимост на информацията за планираните и изпълнените, респективно, изпълняваните мерки за постигане на съответните цели на политиките за развитие, включително за финансовите ресурси и за направените оценки за изпълнението.

ИСПУ е проектирана, така че да обслужва основните елементи на разработването на оперативни документи за изпълнение на политиките за развитие, включително планирането на финансовите ресурси, управлението на изпълнението на мерките, предвидени в оперативните документи, както и да осигурява аналитична информация за оценката на резултатите от изпълнението на планираните мерки.



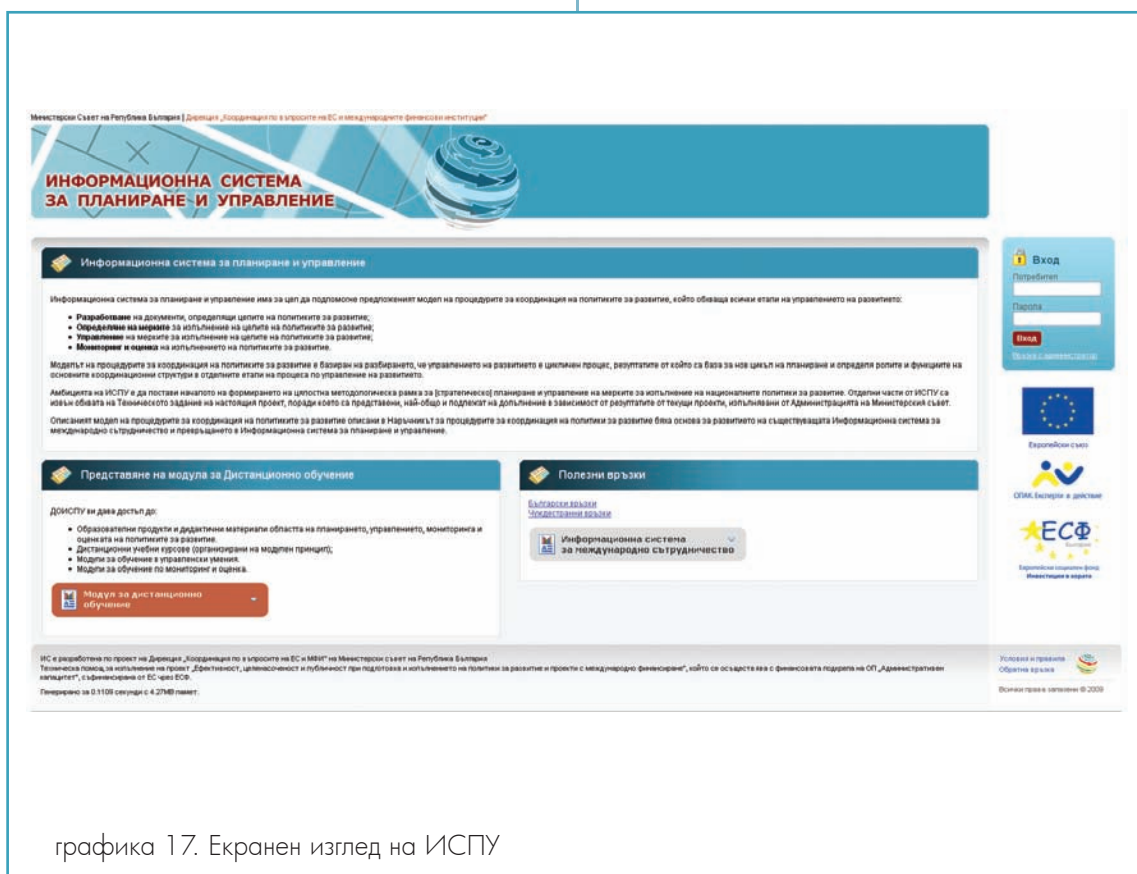


Предвидено е част от информацията, с която ще работи ИСПУ, да се получава от други външни информационни системи (свързани системи), които обслужват аналогични работни процеси, най-вече процесите по управление на мерки за изпълнение на определени политики за развитие, в общия случай, това са информационни системи, създадени или в процес на създаване, предназначени за подкрепа на процесите по управление на различни програми, финансирани със средства от ЕС. ИСПУ няма да дублира съществуващи информационни системи, а чрез разработения интерфейс ще обменя информация с тях.

Към настоящия момент са идентифицирани следните значими за ИСПУ системи:

- ◆ Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на Европейския съюз (ИСУН) – в процес на разработване, изпълнява се от Министерството на финансите, срок за въвеждане 2009 г.;
- ◆ Единна информационна система за управление на регионалното развитие – в процес на разработване, изпълнява се от Министерството на регионалното развитие и благоустройството, срок за въвеждане 2009 г.;
- ◆ Информационна система за наблюдение на проекти, поддържана от Изпълнителна агенция по рибарство и аквакултури като Управляващ орган на Оперативна програма "Рибарство и аквакултури" съфинансирана от ЕФР;
- ◆ Компютърна информационна система за наблюдение и оценка на Програмата за развитие на селските райони (ПРСР), поддържана от Министерството на земеделието и храните;
- ◆ Информационна система за мониторинг на изпълнението на Програмата на правителството – в процес на разработване, изпълнява се от АМС, срок за въвеждане 2009 г.;

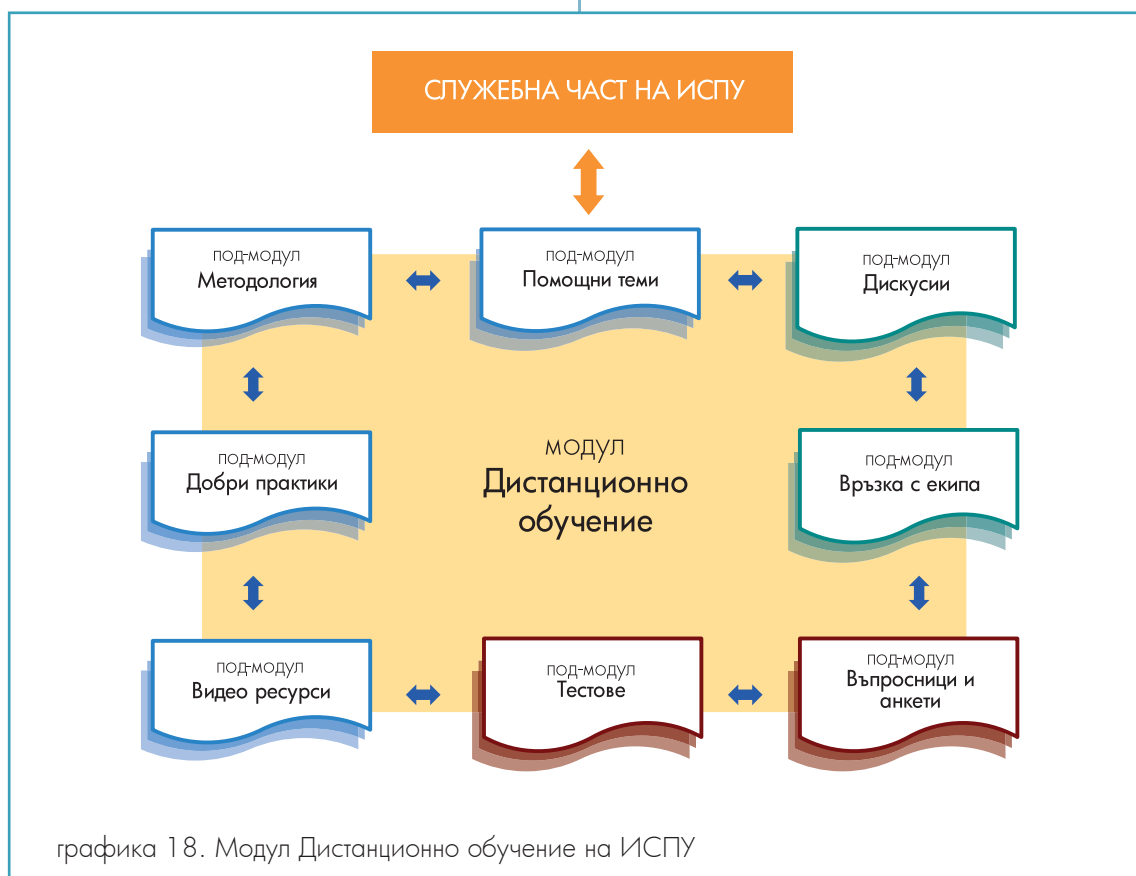
- ◆ Програмен продукт за мониторинг на изпълнението на проектите, включени в Националната стратегия за интегрирано развитие на инфраструктурата в Република България – в процес на разработване, изпълнява се от АМС, срок за въвеждане 2009 г.;
- ◆ Регистър на обществените поръчки – поддържан от Агенцията по обществени поръчки;
- ◆ Регистър БУЛСТАТ – поддържан от Агенцията по вписванията.



графика 17. Екранен изглед на ИСПУ

В рамките на ИСПУ е създаден и **модул за дистанционно обучение**, чрез който експертите в администрацията, които имат функции във връзка с управлението на развитието, в интерактивна онлайн среда, могат да повишават своята квалификация.

Модулът за дистанционно обучение обхваща всички аспекти на учебния процес, мултимедийни учебни материали в различни формати, система за комуникация между обучаемите и лекторите, както и съответните инструменти за оценка на степента на усвояване на учебното съдържание.



След постигане на пълната функционалност, целта е ИСПУ да обслужва процеса на подготовка на програмните документи за програмния период 2014-2020 г. До началото на този процес (2012 г.) ИСПУ последователно трябва да обхване целия процес на подготовка на програмните бюджети на всички

административни структури, подготвящи бюджети в програмен формат. За административните структури, които не подготвят програмни бюджети ИСПУ ще осигури възможност за отделно планиране на бъдещи мерки за развитие и съответно инструментариум за управление и оценка на тези мерки.

# ОБЩЕСТВЕНИ КОНСУЛТАЦИИ

## Общи принципи за обществени консултации

Усъвършенстването на процедурите за провеждане на обществени консултации е част от усилията на българската администрация за повишаване ефективността на изготвяните политики и предоставяните публични услуги.

Целта на обществените консултации е повишаване качеството на изработваните политики. Те гарантират, че управленските решения са аргументирани и се основават на солидни факти, че мненията и опита на заинтересованите страни са отчетени, както и че приетите решения могат да бъдат осъществени ефективно.

По същество консултативният процес представлява **информиране, обсъждане и отчитане на интересите и мнението на заинтересованите страни** по разработваните политики, по конкретните мерки за изпълнението на политиките, както и по отношение на резултатите от изпълнението на мерките за постигане целите на политиките.

За укрепване на общественото доверие в институциите на ЕС, както и за подобряване на управлението, през 2002 година Европейската комисия прие документ **“За създаване на култура на консултации и диалог – Основни принципи и минимални стандарти за консултации на Комисията със заинтересованите страни”**. Тези стандарти и принципи са препоръчителни и осигуряват добра основа за провеждане на качествени и ефективни обществени консултации.

Минимални стандарти за провеждане на консултативния процес:

- ◆ Ясно съдържание на консултативния процес;
- ◆ Ефективно включване на заинтересованите страни в процеса на консултации;
- ◆ Публикуване на информация;
- ◆ Разумен график за участие;
- ◆ Обратна връзка.



Основни принципи за ефективни обществени консултации:

Участие	Прилагане на подходи за включване на заинтересованите страни и на обществеността като цяло при разработването и изпълнението на политиките.
Откритост и отчетност	Процесите в администрацията, както и процедурите за взимане на решения трябва да бъдат видими за обществото извън администрацията. Консултативният процес трябва да бъде прозрачен, както за тези, които са директно включени в него, така и за широката публика.
Ефективност	<p>За да бъде ефективен, консултативният процес трябва да започне на възможно най-ранен етап. Заинтересованите страни следва да бъдат включени в разработването на политики на етап, на който реално могат да окажат влияние върху формулирането на визията и целите за развитие.</p> <p>Условие за ефективност на процеса е и признаването на <a href="#">принципа на пропорционалността</a>. Обхватът на консултативния процес трябва да съответства на значимостта на въпросите, които са поставени на обсъждане.</p>
Кохерентност (свързаност, съгласуваност)	<p>Начинът, по който администрацията организира консултативния процес, следва да бъде последователен и прозрачен.</p> <p>Консултативният механизъм трябва да включва подходящи техники за обратна връзка, оценка и преглед на ефективността на процеса.</p> <p>Заинтересованите страни трябва да бъдат окуражавани да създават свои собствени механизми за наблюдение на процеса, така че да могат да установят ефективността на своето участие.</p>

Включването на гражданите в процеса на формулиране, изпълнение, наблюдение и оценка на политиките за развитие се осъществява чрез различни механизми, като участие в консултации в отделните фази на процеса на разработване и взимане на управленски решения, обществени допитвания, референдуми, информационни кампании и др.

В рамките на различни проекти, финансирани от ЕС и други международни донори, са изготвени различни анализи и ръководства за обществени консултации, част от резултатите, от които са използвани при подготовката на настоящия наръчник.

### Идентифициране на заинтересованите страни

Една от най-важните стъпки при планиране на обществените консултации е определянето и анализът на заинтересованите страни, които най-общо са:

- ◆ социално-икономическите партньори – организации на работниците и работодателите;
- ◆ неправителствени организации, групи по интереси, социални групи, общности, физически лица.

Идентифицирането на заинтересованите страни включва:

- ◆ определянето на страните, които ще бъдат засегнати пряко или косвено, положително или отрицателно от дадена политика;
- ◆ степента на въздействие на всеки един от тези индивиди, групи, организации, върху процеса на разработване, изпълнение и оценка на политиката;
- ◆ отчитане на техните интереси и влияние върху политиката;

- ◆ най-подходящите механизми за консултиране с тях, за да се увеличи тяхната подкрепа и да се намали тяхното противопоставяне.

Внимателното идентифициране на заинтересованите групи става, като се оценяват следните елементи:

- ◆ Кои са потенциалните облагодетелствани страни?
- ◆ Кой може да претърпи неблагоприятно въздействие?
- ◆ Кой може да повлияе негативно, така че осъществяването на планираните действия да се проточи или възпрепятства?
- ◆ Кой има капацитет и възможности да подкрепи планираните действия?

Следващата стъпка е определяне на ролята, интересите и възможностите на идентифицираните заинтересовани страни, за влияние върху процеса на формулиране, прилагане, наблюдение и оценка на разглежданата политика. Този анализ може да се направи с помощта на следните въпроси:

- ◆ Какви са техните очаквания по отношение на средата и политиката?
- ◆ Какво е предварителното отношение на групите към вероятни промени в средата?
- ◆ Какви са възможните ползи за заинтересованите страни от включване на техни приоритети във формулираните решения относно разработваната политика?
- ◆ Кои интереси на заинтересованите страни се засягат от реализацията на отделна цел или цели, включени в разработваната политика?

- ◆ Какви са взаимоотношенията между заинтересованите страни?
- ◆ Какви ресурси са в състояние или биха могли да мобилизират заинтересованите страни?

След идентифициране на заинтересованите страни следва да бъдат определени техни представители, които да вземат участие в консултациите. Това става чрез изработване и публично оповестяване на ясни критерии и правила за участие. Наличието на такива правила осигурява:

- ◆ равнопоставен достъп на всички заинтересовани страни до консултативния процес;
- ◆ широко представяне на позициите на заинтересованите страни, което осигурява високо ниво на ефективност на консултациите и създава възможности за предотвратяване на конфликт с непредставените страни;

- ◆ включване на представители, които имат достатъчно влияние, висока степен на организираност или висок капацитет за ефективно участие при формулирането на предложения по консултираните въпроси.

Представителността на организациите на работниците и служителите, и на работодателите, участващи в консултативния процес, е нормативно определена чрез критериите за представителност на национално равнище, определени в чл.34 и чл.35 на Кодекса на труда.

Определянето на представители на неправителствените организации за участие в консултативния процес следва да осигурява възможност за равнопоставен достъп на организации от съответните сфери. Предвид многообразието дейностите, които изпълняват неправителствените организации, както и различния им капацитет за участие, е подходящо прилагането на модели, осигуряващи максимална прозрачност, при определяне на техните представители.

Като подходящ модел за определяне на представители на гражданските организации за участие в механизмите за обществени консултации може да бъде разглеждана процедурата за избор при определяне на членовете

на Икономическия и социален съвет, както и правилата за участие на представители на неправителствените организации в заседанията на Комитета за наблюдение (КН) на ОП "Административен капацитет" (ОПАК).

#### Формиране на Икономическия и социален съвет

Съгласно процедурата за определяне на членовете на ИСС, председателят на съвета се обръща към органите и организациите по чл. 7, като публикува покана за определяне на нови членове на съвета. Председателят може да отправи и писмени покани до представените в съвета организации.

В 30-дневен срок от обнародването на поканата, организациите представят на председателя предложения на своите ръководни органи за техните представители в съвета. В случай, че са предложени повече кандидати, председателят на съвета поканва представителите на съответните организации за определяне на представителите в съвета чрез консенсус. Ако не бъде постигнат консенсус в срок до три месеца след избора на председател на ИСС, се смята, че няма определен представител на съответните организации.

Неопределянето на представител от страна на отделни организации след определените срокове не е пречка съветът да осъществява дейността си. В този случай кворумът се определя от действителния състав на съвета. Определените по-късно кандидати изпълняват функциите си до края на мандата на съвета.

### Формиране на Комитета за наблюдение на ОП "Административен капацитет"

Съгласно процедурните правила за участие на представители на неправителствените организации в заседанията на КН на ОПАК, УО на ОПАК публикува покана за номиниране на представител, образци на заявление и на документи, удостоверяващи, че организацията отговаря на критериите, определени в процедурните правила.

В срок от 30 календарни дни от датата на публикуване на поканата всяка заинтересована неправителствена организация подава до председателя на КН писмено заявление и съответните документи. Подадените заявления се разглеждат от Работна група за изработване на механизъм за определяне и участие на представители на неправителствените организации в заседанията на Комитета за наблюдение на ОПАК, след което председателят на Работната група изпраща уведомление до лицата, чиито заявления са одобрени с покана за участие в среща на организацията в съответната сфера. В рамките на тази среща се определя представител на одобрените организации, който ще участва в работата на КН. За представител на организации в съответната сфера, чрез явно гласуване, се определя лицето, събрало подкрепата на повече от половината присъстващи представители. Председателят на КН уведомява всички организации, подали заявления, за направения избор.

## Форми за обществени консултации

Формите за обществени консултации са изключено разнообразни и се определят до голяма степен от специфичната политическа система и култура на всяка страна. В най-общи линии консултативният процес може да бъде осъществяван по официален път чрез различни институционални форуми (съвети), чрез искане на становище или мнение от заинтересованите страни, както и система от неформални срещи или чрез неформални дискуссионни форуми с участието на заинтересованите страни и широката общественост.

Официалните или институционализирани форми от своя страна предвиждат известна степен на "специализация" на участниците. Тази "специализация", обикновено се основана на [представителност на различни заинтересовани страни](#).

## Консултативни съвети

Консултативният съвет най-често е постоянен орган за провеждане на текущи консултации между администрацията и заинтересованите страни. Целта на такива съвети е при взимането на решения по определени въпроси, както и при разработването на програмни документи, нормативни актове, планове, проекти и др., да се вземат предвид мненията и предложенията на заинтересованите страни.

Най-често в рамките на такива форуми се поставят на обсъждане проекторешения в напреднала фаза на разработване, като участниците имат възможност да дадат писмени становища и предложения по предложения текст. Консултативните съвети се използват също като форум за взимане на решение по определен текущ проблем, като могат да се набележат и конкретни мерки, които представителите се ангажират да предприемат за решаване на въпроса.

Ефективността на този механизъм се определя от следните условия:

- ◆ ясно формулирани и оповестени цели, задачи и функции на консултативната структура, правилата за работа и за взимане на решения;
- ◆ определени критерии за идентифициране на заинтересованите страни;
- ◆ пропорционалност на представителството, осигуряваща демократичност на процеса за взимане на решения;
- ◆ ясен мандат на участниците от страна на онези, които представляват, така че да могат да участват във вземането на решения;
- ◆ ресурси и условия за работа – административна подкрепа, предоставяне на информация, планиране на работа и т.н.

Осъществяването на обществени консултации чрез институционалните форми за консултиране осигурява условия, от една страна за непрекъсваемост на процеса на обмен на информация със заинтересованите страни, а от друга – за развитие на капацитета на участниците.

Примери за институционализирани механизми за обществени консултации са: Икономическият и социален съвет, Националният съвет за тристранно сътрудничество и др.



## Неформално консултиране

Неформалното провеждане на консултативния процес включва организиране на срещи, дискусии, форуми и др. с участието на заинтересованите страни и широката общественост. По този начин се получава обратна връзка за мнението на широката общественост.

Неформалните срещи или дискусии, форуми позволяват включването на заинтересованите страни и широката общественост без оглед на професионална квалификация или специфичен опит в дадена област. Тяхната цел е представяне на информация, осъществяване на диалог, получаване на предложения, мнения и становища от страна на участниците.

## Организиране и провеждане на обществени консултации

Консултациите се организират от администрацията и са насочени към конкретни групи от заинтересовани страни, които могат да бъдат повлияни от подготвяната политика. В повечето случаи, чрез консултативните механизми, изпълнителната власт проверява и определя приоритетните варианти при взимане на решения, които вече са очертани в процеса на разработване на политики.

Съгласно Плана за реализация на СУМКПР, организирането и провеждането на обществени консултации във връзка с разработването, изпълнението, наблюдението и оценката на политики за развитие е предмет на детайлизиране въз основа на резултатите от няколко проекта, изпълнявани от АМС. Планът предвижда детайлно регламентиране на консултативните механизми в процеса на разработване и изпълнение на политики.

#### План за прилагане на стратегията:

- ◆ Преглед на нормативната уредба и практиките за консултации в различни етапи от формиране, изпълнение и оценка на политиките;\*
- ◆ Изработване и съгласуване на концепция за подобряване на механизмите за обществени консултации;\*
- ◆ Изработване на предложение за нормативно въвеждане на ефективен механизъм за обществени консултации;\*
- ◆ Прилагане на концепцията.

\* Тези дейности се изпълняват в рамките на няколко проекта, изпълнявани от АМС като: „Съвместни действия за по-добри резултати – усъвършенстване на координацията в държавната администрация“ и „За по-добро обществено управление: институционализиране на процеса по оценка на въздействието в държавната администрация“, финансирани от Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

Моделът за организация и осъществяване на консултативния процес следва да отчете резултатите от текущи проекти, финансирани по ОПАК, имащи за предмет подобряването на консултативните механизми. Настоящият наръчник представя общия модел на консултативния процес в рамките на определени фази на процеса, в които се провеждат консултации, целите на провежданите консултации, както и техните резултати.

## Институционална организация

Основна структура за консултиране е **Икономическият и социален съвет (ИСС)**, създаден през 2001 г. като орган, изразяващ волята на структурите на гражданското общество по икономическото и социалното развитие. ИСС започва своята ефективна дейност с провеждането на първата си пленарна сесия на 10 декември 2003 г.

ИСС е естественият официален консултативен форум, в рамките на който следва да бъдат консултирани разработването на националните и секторните програмни документи за икономическото и социалното развитие на България, мерките за тяхното изпълнение, финансовото им осигуряване, механизмите за управление, както и оценката на резултатите.

ИСС осъществява дейността си на основата на принципите на:

- ◆ независимост и публичност; сътрудничество и взаимодействие с органите на законодателната и изпълнителната власт;

- ◆ равнопоставеност и взаимно зачитане на интересите на представителите в него структури на гражданското общество.

ИСС разработва и приема:

- ◆ становища по проекти на закони, национални програми и планове относно икономическото и социалното развитие;
- ◆ становища по актове на Народното събрание относно икономическото и социалното развитие;
- ◆ становища по стратегически проблеми на икономическата и социалната политика;
- ◆ резолюции по актуални проблеми на икономическата и социалната политика и на гражданското общество;
- ◆ анализи по проблемите на икономическата и социалната политика.

Съветът организира дискусии и консултации с представители на законодателната и изпълнителната власт и структурите на гражданското общество по обществено значими въпроси на икономическото и социалното развитие.

Становищата, резолюциите и анализите се разработват по предложение на президента на републиката, на председателя на Народното събрание, на Министерския съвет, както и в случаите, определени със закон или по инициатива на ИСС.

ИСС се състои от председател (избран от Народното събрание по предложение на МС, предварително съгласувано с групите, представени в съвета) и 36 членове, разпределени в три групи:

**Първата група** – 12 членове, определени от ръководните органи на представителните организации на работодателите на национално равнище, признати от МС по реда на Кодекса на труда.

**Втората група** – 12 членове, определени от ръководните органи на представителните организации на работниците и служителите на национално равнище, признати от Министерския съвет по реда на Кодекса на труда.

**Третата група** – 12 членове, по един представител на различни неправителствени и професионално-съсловни организации, както следва:

- ◆ организации на производствените кооперации;
- ◆ организации на занаятчиите;
- ◆ професионално-съсловни организации;
- ◆ организации на потребителите;
- ◆ организации на жените;
- ◆ екологични организации;
- ◆ организации на хората с увреждания;
- ◆ организации на пенсионерите;

- ◆ организации, подпомагащи социално слаби, хора с увреждания, лица, нуждаещи се от грижи;
- ◆ двама независими учени – специалисти по проблемите на икономическата и социалната политика, определени от МС по предложение на министъра на икономиката и енергетиката и министъра на труда и социалната политика.

Актовете на ИСС се приемат от пленарни сесии – орган на управление на съвета. По правило пленарните сесии на съвета са публични.

За периода април 2004 – януари 2009 г. ИСС е изготвил 25 становища, 1 резолюция и 1 анализ, които обхващат теми в следните сектори:

- ◆ Социална сфера – равни възможности, социално включване, трудови отношения и миграция, демографско развитие, доходи;
- ◆ Икономика;

- ◆ Образование – средно образование, професионално обучение;
- ◆ Селско стопанство;
- ◆ Здравеопазване.

По инициатива на Съвета са изготвени 22 от 25-те становища.

Развитието на консултативните механизми, съгласно проекта на СУМКПР, включва увеличаване на интензивността на работата на ИСС и разширяване на обхвата на темите, по които изготвя становища. В този дух са промените в Закона за икономически и социален съвет от 2008 г., които регламентират възможността, ИСС да организира дискусии и консултации с представители на законодателната и изпълнителната власт и структурите на гражданското общество по обществено значими въпроси на икономическото и социалното развитие, като част от системата за неформални консултации за участие на заинтересованите страни и широката общественост.

#### Становища на Икономическия и социален съвет

Становище по Национална стратегия на Република България по миграция и интеграция 2008-2015.

Становище по Проект на Национална програма за реформи на Република България (2006-2009 г.) "За по-висок растеж и повече работни места".

Становище по "Проект за Национална здравна стратегия 2007-2012 г. на Министерството на здравеопазването (анализ, оценка, препоръки)".

Становище по Лисабонската стратегия и политиката на Република България за постигане на конкурентоспособна и просперираща икономика.



# ПРОЦЕДУРИ ЗА МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛНА КООРДИНАЦИЯ

## Общ модел на процедурите

Моделът на процедурите за координация на политиките за развитие е базиран на разбирането, че управлението на развитието е цикличен процес, резултатите от който са база за следващия цикъл на програмиране. Той определя ролите и функциите на основните координационни структури в отделните етапи на процеса по управление на развитието.

В основата на този модел е изграждането на ясни взаимовръзки между програмните документи и бюджета, чрез дефиниране на цели, измерими целеви стойности и определяне на необходимостта за тяхното постигане финансиране. Прилагането на този модел осигурява целенасочено и по-ефективно разпределение на ресурсите между отделните политики, основано на определените приоритети, по-добрите възможности за наблюдение изпълнението на разходите по програми, ранно идентифициране и разрешаване на проблемите, както и постигане на по-добра отчетност.

Координацията при разработване на политики е вътрешно административен процес, осигуряващ постигането на консенсус (между държавните органи и в рамките на административната система) по отношение на целите и подходите, както и взаимно допълване на резултатите при програмирането и провеждането на политиките. Координацията включва и процедури за разрешаване на потенциални различия в целите, становищата и мненията на министерствата, като се отчитат евентуалните възражения и интересите на всички, участващи в процеса на вземане на решения в рамките на изпълнителната власт и нейната администрация.

Общата цел на координацията е изграждане на консенсус по отношение на разработката и съдържанието на политиките.

Процедурите за работа на системата за междуинституционална координация, според СУМКПР следва да се опреде-



лят в зависимост от въпросите, които са предмет на разглеждане и отделните етапи на управлението на развитието.

В този смисъл основните процедури за работа на системата за междуинституционална координация са:

- ◆ координация при програмиране на политиките за развитие, включващо:
  - разработване на рамкови и оперативни документи за политиките за развитие;
  - планиране на мерки за изпълнение на политики за развитие;
  - ресурсно осигуряване на политики за развитие, включително финансово планиране.
- ◆ координация при управление на мерки за изпълнение на политики за развитие, включително текущ мониторинг;
- ◆ координация при оценка на изпълнението на политики за развитие.

За постигане на по-добри по отношение на управлението решения, моделът предвижда и съответните процедури за извършване на консултации със заинтересованите страни извън изпълнителната власт и нейната администрация (социално-икономически партньори, представители на различни обществени интереси – експертната общност, граждански организации, широката общественост и др.).

Провеждането на обществени консултации е предвидено във всеки етап, както при разработването на политики (при идентифициране на проблеми и предизвикателства в съответната област) и определянето на конкретни мерки за изпълнението на политиките, така и при оценката на резултатите от изпълнението на мерките за постигане целите на политиките. Становищата на заинтересованите страни, изразени в рамките на консултативния процес имат информативен характер за упълномощените да взимат решения, но осигуряват и допълнителни аргументи при формулиране на управленските решения.

## Координация при програмиране на политики за развитие

### Разработване на програмни рамкови документи

Програмирането на развитието е основна дейност на държавното управление и се състои в прилагане на научно обосновани методи за оценка на икономическото и социалното състояние, разработване на различни (вкл. алтернативни) сценарии за развитие като база за формулиране на цели, ресурсно осигуряване на тяхното изпълнение и определяне на мерки за изпълнение на определените цели.

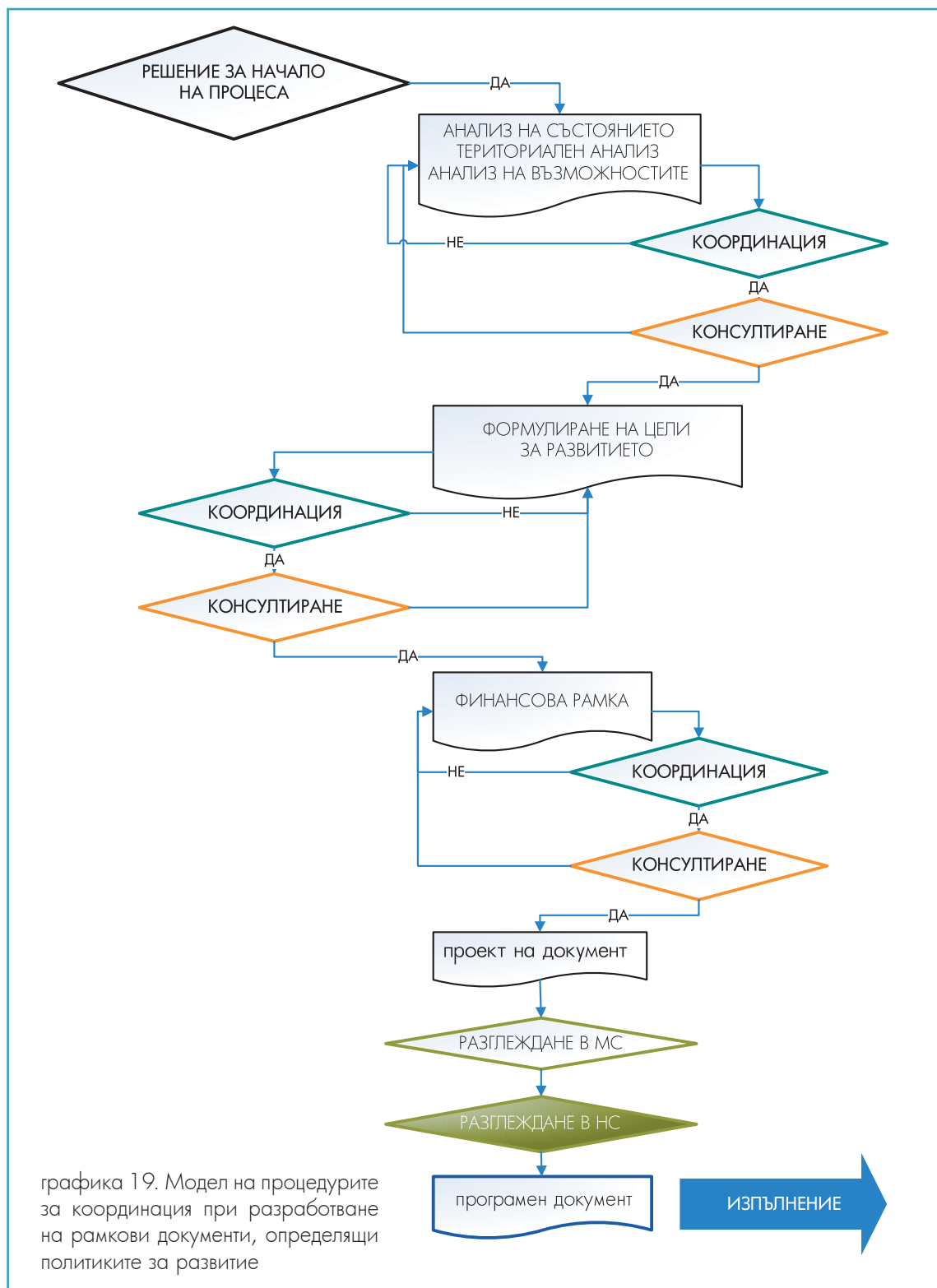
Важна характеристика на процеса е неговата логическа последователност и теоретична обоснованост, осигуряваща възможност за информиран избор между различни алтернативи при взимане на решения и непрекъсната връзка между конкретните действия и целите на политиката, а от там и за ефективно и ефикасно управление на промените.

Резултат от процеса на програмиране е създаването на различни видове програмни документи.

Програмните документи са официални документи, които формулират за определен период от време (дългосрочен или средносрочен) целите за развитие – общи или по отношение на отделен сектор на обществения живот, или за определена територия и т.н.

Характеристиките на видовете програмни документи определят и процедурите за координация:

- ◆ координация при разработването на рамкови документи, определящи политиките за развитие – включително методическо ръководство и техники за определяне на общи и специфични цели за развитие;
- ◆ координация при разработване на оперативни документи за изпълнението на политики за развитие – включително методическо ръководство и техники за определяне на оперативни цели и финансова рамка за изпълнение на целите.



Разработването на рамкови документи, определящи политиките за развитие, започва с взимане на решение за съответния документ, с което се определят целта на процеса на разработване, характеристиките на документа, периода за който се програмира, организацията за разработване (включително определяне на водещо за разработването на документа звено), ресурси и др.

Цикълът за подготовка на нов рамков документ започва преди началото на периода, за който се подготвя документа, така че да бъде осигурено необходимото време за неговото разработване, съгласуване и консултиране, както и за осигуряване на необходимите финансови ресурси.

Според СУМКПР разработването на Националната програма за развитие за периода 2011-2020 г. трябва да стартира през 2009 г., а подготовката на следващата Национална програма за развитие да започне през 2018 г., т.е. 3 години преди началото на следващия програмен период.

При стартиране на процеса, централната координационна структура дава методически указания на всички административни структури, участващи в разработването на съответния документ, за актуалните изисквания към подготовката на анализ на изпълнението на мерките, планирани през предходен програмен период, **анализ на състоянието** в сектора или секторите, за които се подготвя съответния документ, както и определя график за работа.

Анализът на изпълнението на мерките, планирани през предходен програмен период, следва да включва степента на постигане на целите, информация за изразходваните финансови ресурси, както и оценка за ефективността на изпълнените мерки.

Анализите за състоянието задължително следва да се базират и на информация за състоянието в съответния сектор или сектори, на областно ниво.

При необходимост се предвижда извършването на допълнителни анализи или разработване на сценарии за развитието на сектора или секторите, за които се подготвя съответния документ.

Звеното, определено като водещо за разработването на документа, събира и обобщава информацията за състоянието и я представя на обсъждане в рамките на междуинституционалния механизъм за координация.



Материалите за обсъждане в рамките на междуинституционалния механизъм за координация, се изпращат предварително на участниците, както и на координационните структури, имащи функции, свързани с предмета на разработвания документ.

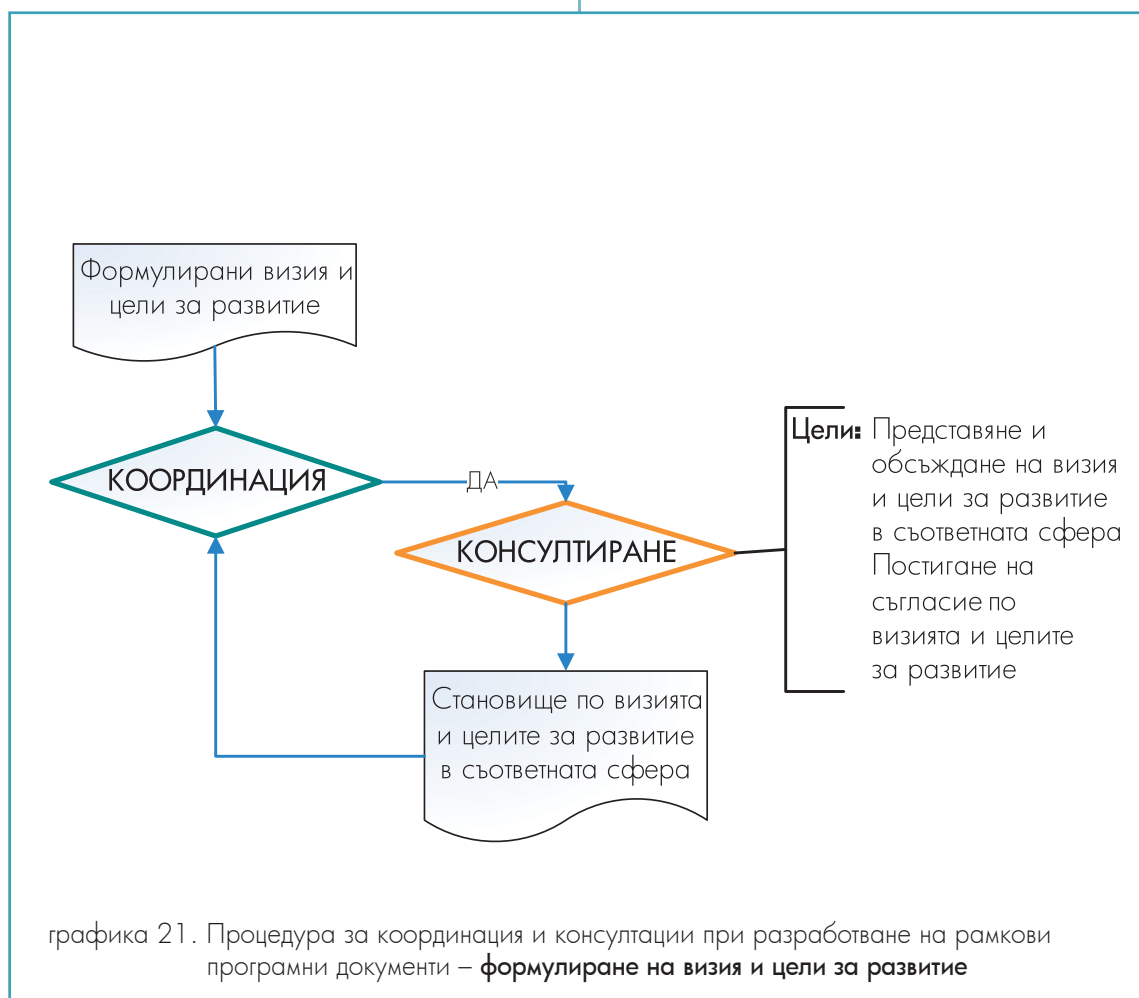
Целта на обсъждането на изготвените анализи в централната координационна структура е постигане на съгласие по отношение на състоянието на сектора или секторите, за които се подготвя съответния документ, и определяне на възможните направления за развитие.

Постигането на съгласие в рамките на междуинституционалния механизъм за координация е предпоставка за организиране на обществени консултации за представяне на съответните анализи.

Централната координационна структура разглежда становищата и изразените мнения при проведените обществени консултации и взима решение за степента на тяхното отчитане при следващите действия по разработването на документа, като дава съответните указания на звеното, определено като водещо за разработването на документа.

Вторият етап включва **формулиране на визия и цели** на разработвания документ. Този дейност се извършва от звеното, определено като водещо за разработването на рамковия документ, въз основа на изготвените анализи и

установените възможности за развитие на съответния сектор или сектори, като се отчитат и становищата и изразените мнения, получени в резултат от проведените консултации.



В определените срокове звеното, разработващо рамковия документ, представя предложение за визия и цели на документа.

Предложението се разглежда от централната координационна структура с цел постигане на съгласие по предложената визия и цели, както и за осигуряване на съответствие между предложенията и целите, определени в други действащи рамкови документи.

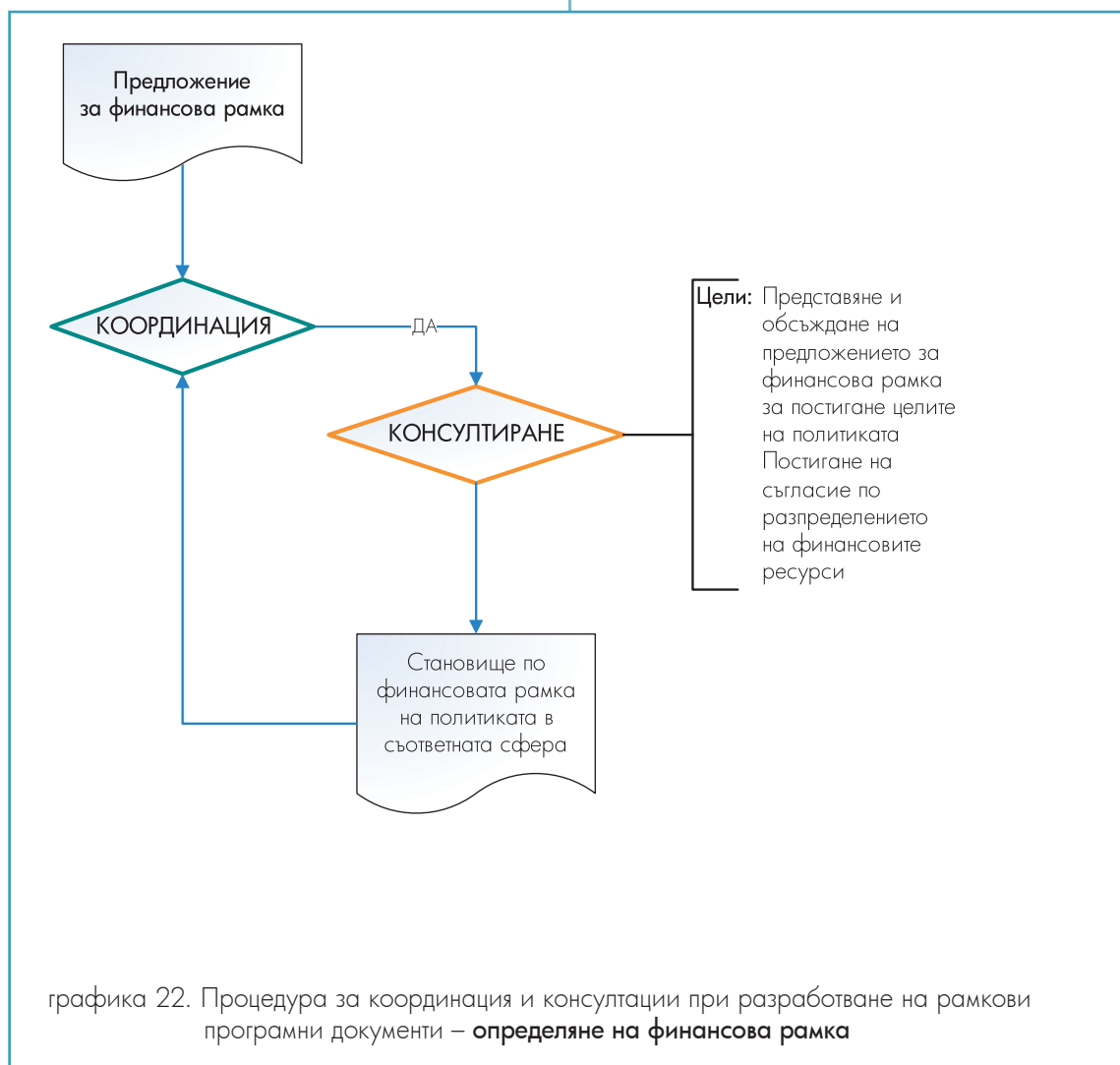
След одобряване на визия и цели на документа, те се представят за обществено обсъждане.

След провеждането на обществени консултации по визията и целите на документа, централната координационна структура определя в каква степен да бъдат отчетени направените препоръки и изразените становища.



Следващият етап от разработването на документа включва **определяне на общата финансова рамка** за изпълнение на определената политика.

Финансовата рамка трябва да определя необходимите финансови ресурси за постигане на определените цели, както и тяхното разпределение във времето.



При изготвяне на финансовата рамка следва да бъдат отчетни вече планирани мерки в съответния сектор, както и потенциалните източници за финансиране на политиката, включително средства от фондовете на ЕС и международните финансови институции.

Изпълнението на тази дейност задължително трябва да бъде съгласувано с Министерството на финансите.

При необходимост за определяне на общата финансова рамка могат да бъдат направени съответните финансови прогнози.

Финансовата рамка за дългосрочните рамкови документи, определящи политиките за развитие, трябва да бъде базирана на дългосрочна прогноза за финансовите ресурси.

Изготвената финансовата рамка за съответния документ се представя на централната координационна структура за оценка на финансовата осигуреност на определените цели.

След одобрението на финансовата рамка, тя се представя за обществено обсъждане.

Становищата и изразените мнения по време на обществените консултации се разглеждат от централната координационна структура, която дава указания на звеното, определено като водещо за разработването на рамковия документ за тяхното отразяване.

Заклучителният етап от разработването на рамковия документ, представлява интегриране на резултатите от предходните действия в единен документ – проект на рамковия документ.

Централната координационна структура разглежда разработения проект на рамковия документ и след като го одобри, предлага неговото приемане, съгласно установения ред.

На всеки етап от разработването на документа, централната координационна структура може да върне представените резултати за преработване.

## Разработване на оперативни документи

Оперативните документи за изпълнение на политиките за развитие определят оперативните цели, мерките за тяхното изпълнение и конкретните действия, които трябва да бъдат извършени, разпределението на отговорностите за изпълнението, осигуряването на необходимите ресурси за изпълнение на действията, както и сроковете и очакваните резултати.

Подготовката на тези документи е ежегодна задача на системата за междув институционална координация и е елемент на процедурата за подготовка на държавния бюджет.

Програмното бюджетиране е инструмент за въвеждане на финансово осигурена система на стратегическо планиране и управление. Бюджетирането по програми (или ориентирано към резултатите) обвързва приоритетите на правителството с бюджетните разходи.

Механизмът за програмно и ориентирано към резултати бюджетиране е един от най-добре организирани административни процеси и осигурява необходимите условия за обвързване на целите на политиките с финансовите ресурси. В този контекст процедурите за програмно бюджетиране са използвани като основа за разработените процедури за координация при разработването на оперативните документи за изпълнение на политиките за развитие.

Цикълът на подготовка на оперативните документи е стриктно разположен във времето съгласно графика, който Министерския съвет определя за бюджетната процедура.

Подготовката на оперативните документи за следващата бюджетна година (N) започва в началото на календарната година с подготовката на отчет за изпълнението на мерките, планирани през предходния период (N-2).

Подготовката на оперативните документи на практика съвпада с началото на изпълнението на оперативните документи за съответната година (N-1) – виж. [графика 10](#).

Дейността на централната координационна структура във връзка с разработването на оперативните документи, организационно, експертно и технически се осигурява от специализираните дирекции в Администрацията на Министерския съвет (АМС).

#### Експертно осигуряване на координацията

В Администрацията на Министерския съвет:

- ◆ дирекция „Координация по въпросите на ЕС и международните финансови институции“
- ◆ дирекция „Координация и контрол върху дейностите по управлението на средствата от ЕС“
- ◆ дирекция „Стратегическо планиране и управление“
- ◆ дирекция „Икономическа и социална политика“

В Министерството на финансите:

- ◆ дирекция „Бюджет“
- ◆ дирекция „Държавни разходи“

**Етап 1****ПОДГОТОВКА НА ОТЧЕТ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА МЕРКИТЕ, ПЛАНИРАНИ ПРЕЗ ПРЕДХОДНИЯ ПЕРИОД (N-2)**

Стъпка 2

Изготвяне на анализ и оценка на постигнатия напредък в съответния  
сектор през предходния период (N-2)

Въз основа на методическите указания, административните структури, отговарящи за администрирането на политиките за развитие, изготвят анализ и оценка на постигнатия напредък в съответния сектор през предходния период (N-2), включващ:

- ◆ Преглед на напредъка в изпълнението на планираните мерки по бюджетните програми от предходния период, включително отчет на изразходваните финансови ресурси;
- ◆ Извлечени поуки и необходими промени;
- ◆ Обзор на планираните мерки за текущия период (N-1);
- ◆ Обща рамка на оперативните цели за изпълнение на рамковите документи, по чието изпълнение имат функции, през новия бюджетен период в съответствие с общите и специфичните цели на политиката в съответните сектори.

Отчетите и предложенията за оперативни цели се изпращат за обобщаване и становище на АМС.

## Стъпка 3

## Изготвяне на отчет за периода N-2 и предложение за обща рамка на оперативните цели и приоритетите за предстоящия бюджетен период

АМС чрез своите специализирани дирекции, обобщава информацията за постигнатия напредък по сектори и подготвя предложение за обща рамка за оперативните цели на политиките за новия бюджетен период.

АМС изпраща обобщения отчет за периода N-2 до участниците в междуинституционалния механизъм за координация.

АМС организира работна среща с участниците в междуинституционалния механизъм за координация за обсъждане на обобщения отчет за периода N-2 и за определяне на обща рамка за оперативните цели на политиките за новия бюджетен период. Резултатите от обсъжданията се протоколират.

АМС, въз основа на проведените обсъждания, подготвя окончателен отчет за постигнатия напредък по изпълнението на политиките за развитие и предложение за обща рамка на оперативните цели през новия бюджетен период. Подготвените документи се изпращат на Съвета по европейските въпроси за становище и на ръководителя на централната координационна структура с предложение за насрочване на заседание на централната координационна структура за разглеждане и одобрение на годишен доклад за изпълнението на целите, определени в съответните рамкови и оперативни документи за развитието на страната и предложение за рамката на приоритетите при подготовката на държавния бюджет.

#### Стъпка 4

#### Заседание на централната координационна структура

Ръководителят на централната координационна структура насрочва заседание и съгласно процедурите за неговата работа изпраща подготвените документи до участниците в междуинституционалния механизъм за координация.

Централната координационна структура провежда заседание за обсъждане на отчета за периода N-2 и за определяне рамката на оперативните цели и приоритетите за новия бюджетен период. Задачите на това заседание са одобрение на годишен доклад за изпълнението на целите, определени в съответните рамкови и оперативни документи за развитието на страната и формулиране на предложение до МС за рамката на приоритетите при подготовката на държавния бюджет. В хода на процедурата централната координационна структура може да препоръча на съответните административни структури да съгласуват помежду си или да направят промени в предложенията си за оперативни цели и приоритети при подготовката на държавния бюджет за следващата година, с оглед избягване на дублирането на дейности и по-ефективно изпълнение на програмите.

АМС изпраща одобрените документи на участниците в междуинституционалния механизъм за координация, както и на други заинтересовани страни. По преценка на ръководителя на централната координационна структура, изготвените документи могат да бъдат представени за обществено обсъждане, съгласно утвърдените процедури.



## Стъпка 5

## Разглеждане и одобрение от Министерския съвет

Ръководителят на централната координационна структура внася одобрените документи за разглеждане в Министерския съвет, съгласно процедурата, определена в УПМСА за разглеждане на предложения за решения, които са формулирани в рамките на системата за междуинституционална координация на политиките за развитие.

МС разглежда годишния доклад за изпълнението на целите, определени в съответните рамкови и оперативни документи за развитието на страната и предложената обща рамка на оперативните цели и приоритетите за подготовката на държавния бюджет за следващата година, едновременно със средносрочната фискална рамка и основните допускания за следващия тригодишен период, и взима решение за тяхното одобрение.

Одобрената от МС средносрочна фискална рамка и обща рамка на оперативните цели и приоритетите за подготовката на държавния бюджет за следващата година се представят за информация в съответните комисии на Народното събрание.

Тези документи са база за актуализация на средносрочните секторни документи и за подготовка на оперативните документи за новия бюджетен период (N).

### Стъпка 6

#### Актуализация на средносрочните секторни документи

Въз основа на одобрената рамка на оперативните цели и приоритетите за подготовката на държавния бюджет, при необходимост се подготвя актуализация на средносрочните секторни документи. Актуализацията на секторните документи включва конкретизиране на целите за следващия бюджетен период, а при необходимост промени в структурата и обхвата на бюджетните програми. Отговорността за актуализацията на средносрочните секторни документи е на съответните органи на изпълнителната власт.

Проектите на актуализираните средносрочни секторни документи се представят за съгласуване в рамките на механизма за междуинституционална координация, чрез АМС.

### Стъпка 7

#### Одобряване на актуализираните секторни документи

След междуинституционалното съгласуване на актуализираните секторни документи, ръководителя на централната координационна структура насрочва заседание, на което след обсъждане се одобряват актуализираните секторни документи.

## Етап 2

### РАЗРАБОТВАНЕ НА БЮДЖЕТНИ ПРОГРАМИ – МЕРКИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ

Вторият етап на разработването на оперативните документи се състои в подготовка на стратегическата част на оперативните документи за изпълнение на политиките – бюджетните програми, т.е. формулиране на **мерките за изпълнение**, в съответствие с определените от МС оперативни цели на бюджетните програми за новия бюджетен период.

Бюджетните програми се разработват по определените оперативни цели и представляват съвкупност от сходни мерки за изпълнение на конкретна оперативна цел на политиката. От своя страна, мерките за развитие са съвкупност от взаимосвързани действия за постигане на определена оперативна цел на политиката.

Мерките за изпълнение на политиките се разделят в две групи:

- ◆ **текущи мерки** по изпълнение на политиката, осигуряващи непрекъсваемост на администрирането на обществените отношения в съответния сектор; и

- ◆ **специфични мерки за развитие**, т.е. мерките, които включват инвестиции за подобряване на икономическите и социалните индикатори, както и такива, които предвиждат разработване и прилагане на нови модели, методи и подходи за по-качествено, по-ефективно, по-ефикасно администриране на обществените отношения в съответния сектор, преди тези нововъведения да станат елемент от текущата административна дейност.

За целите на управлението на политиките за развитие е подходящо мерките за изпълнение да бъдат разграничени, т.е. методически в рамките на процедурата за подготовка на бюджетите в програмен формат да бъде осигурена възможност за ограничаване на специфичните мерки за развитие и те съответно да бъдат остойностени. Така ще бъде осигурена възможност за реално отчитане и измерване на резултатите от провежданите политики.

**Годишен наръчник за министерствата, въвеждащи програмния  
и ориентиран към резултатите подход на бюджетиране**

- ◆ Препоръчителен брой на специфични цели – между 4 и 8.
- ◆ Препоръчителен брой на оперативните цели – максимум 3 за една специфична цел.
- ◆ В рамките на една оперативна цел следва да попадат не повече от 3 бюджетни програми.

## Стъпка 8

Изготвяне на индикативен списък на мерките  
по бюджетните програми за новия бюджетен период

Въз основа на определените от МС оперативни цели на бюджетните програми за новия бюджетен период, както и въз основа на подготвената в рамките на бюджетната процедура тригодишна бюджетна прогноза, първостепенните разпоредители с бюджетни кредити (ПРКБ) подготвят предложенията си за конкретните мерки за изпълнение на политиките, включени в техните правомощия. В списъка се включват и предложенията за нови инвестиционни проекти, за чието финансиране се предвижда сключване на споразумения за външни и вътрешни заеми и/или за които се предлага издаване на държавна гаранция през съответната година.

Предложенията се подготвят в стандартна форма и се изпращат до АМС и до Министерството на финансите (МФ). Управляващите органи (УО) на оперативни програми, съфинансирани от фондовете на ЕС изпращат информация за процеса на подготовка на годишните индикативни програми и мерките, предвиждани за финансиране по тях.

АМС, съвместно с МФ, обобщава и оценява направените предложения, като при необходимост провежда съгласувателни процедури за оптимизиране на предложените мерки и изготвя индикативна таблица с необходимите финансови ресурси за периода, разпределени по източници за финансиране.

продължение

Стъпка 8

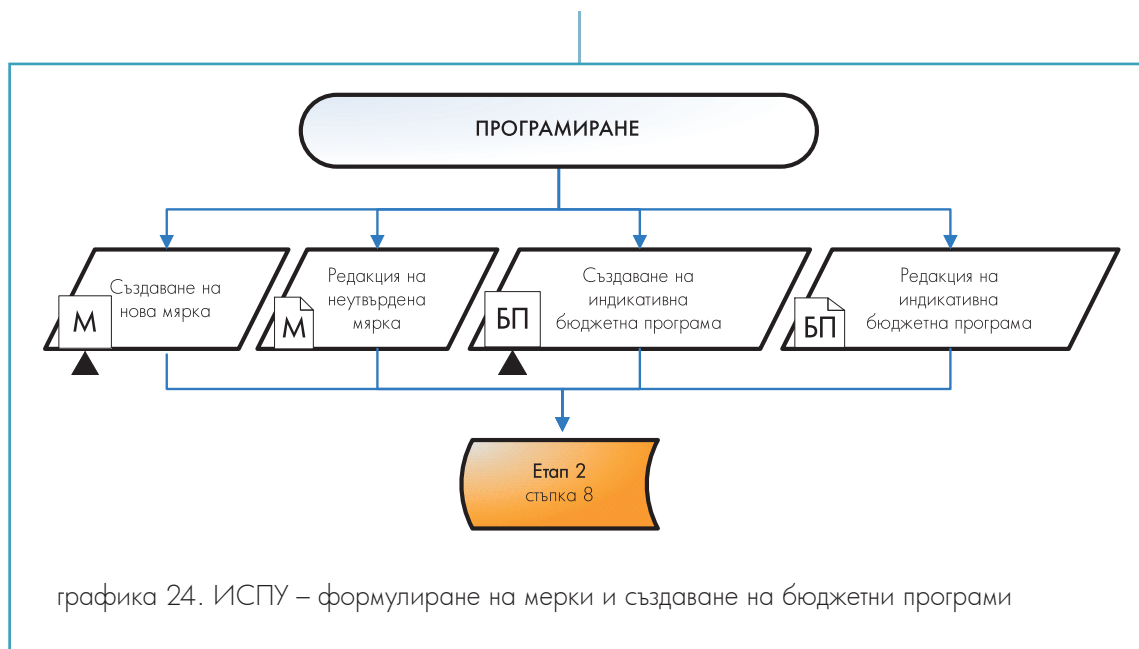
Изготвяне на индикативен списък на мерките  
по бюджетните програми за новия бюджетен период

При подготовката на индикативната финансова таблица се прави оценка за съответствието на оперативните цели с целите на политиката за сближаване, политиката за развитие на селските райони и други общностни политики и съответните оперативни програми, с оглед тяхното финансиране от фондовете на ЕС.

Обобщената информация за предложените мерки за изпълнение на оперативните цели и индикативна финансова таблица се представят на ръководителя на централната координационна структура с предложение за разглеждане в рамките на междуинституционалния механизъм за координация.

Проектът на индикативен списък на мерките по бюджетните програми за новия бюджетен период се изпраща на участниците в междуинституционалния механизъм за координация и на УО на оперативни програми, съфинансирани от фондовете на ЕС. УО на оперативни програми подготвят официално становище по отношение възможностите за съфинансиране на планираните мерки по съответните програми.

Становищата на УО на оперативни програми се изпращат до ръководителя на централната координационна структура преди разглеждането на предложенията в рамките на междуинституционалния механизъм за координация и трябва да съдържат информация за възможностите за финансиране чрез фондовете на ЕС.



### Стъпка 9

#### Заседание на централната координационна структура

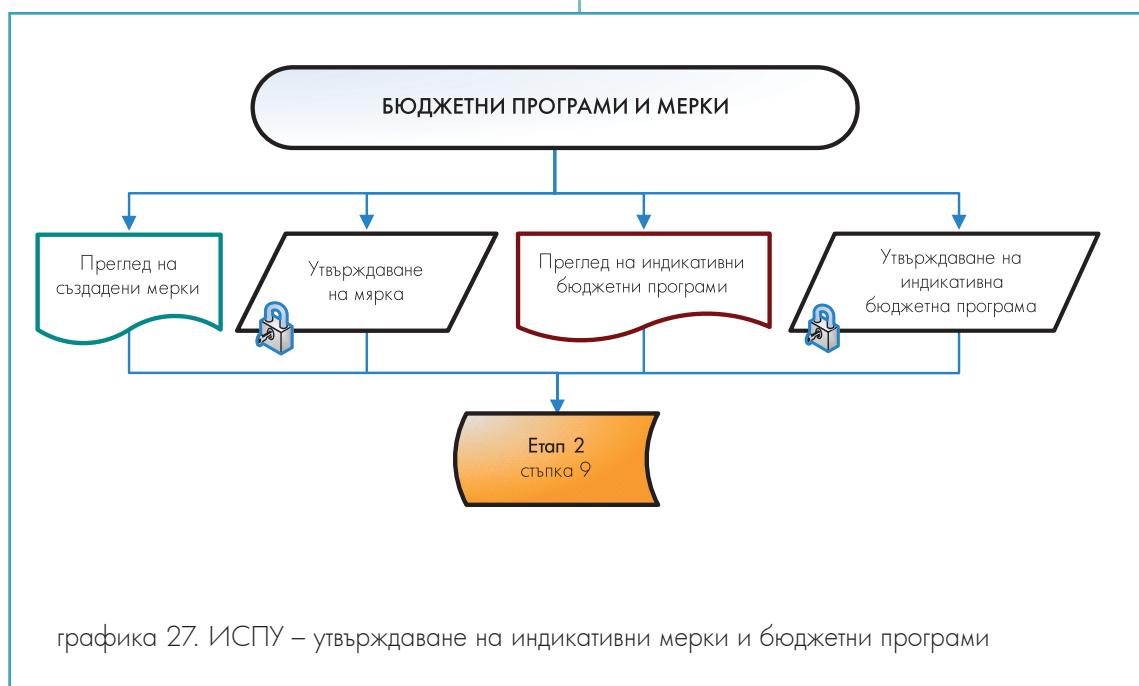
Ръководителят на централната координационна структура насрочва заседание и съгласно процедурите за неговата работа, изпраща подготвените документи до участниците в междуинституционалния механизъм за координация.

Целите на това заседание са обсъждане на мерките за изпълнение на оперативните цели по бюджетните програми и координиране на финансовите ресурси. В хода на процедурата централната координационна структура може да препоръча на определени административни структури да съгласуват помежду си или да направят промени в предложените мерки по бюджетните програми за новия бюджетен период, както и да препоръча на УО на оперативни програми да включат определени мерки в своите индикативни програми за съответната година.

В резултат на обсъжданията, централната координационна структура утвърждава индикативен списък с мерките за изпълнение на оперативните цели по бюджетните програми, включително и списък на проектите, за които предлага на Министерския съвет издаване на държавна гаранция за съответната година.

Утвърденият списък е база за детайлно планиране на мерките, включително за определяне на финансовите ресурси при разработване на бюджетните програми.



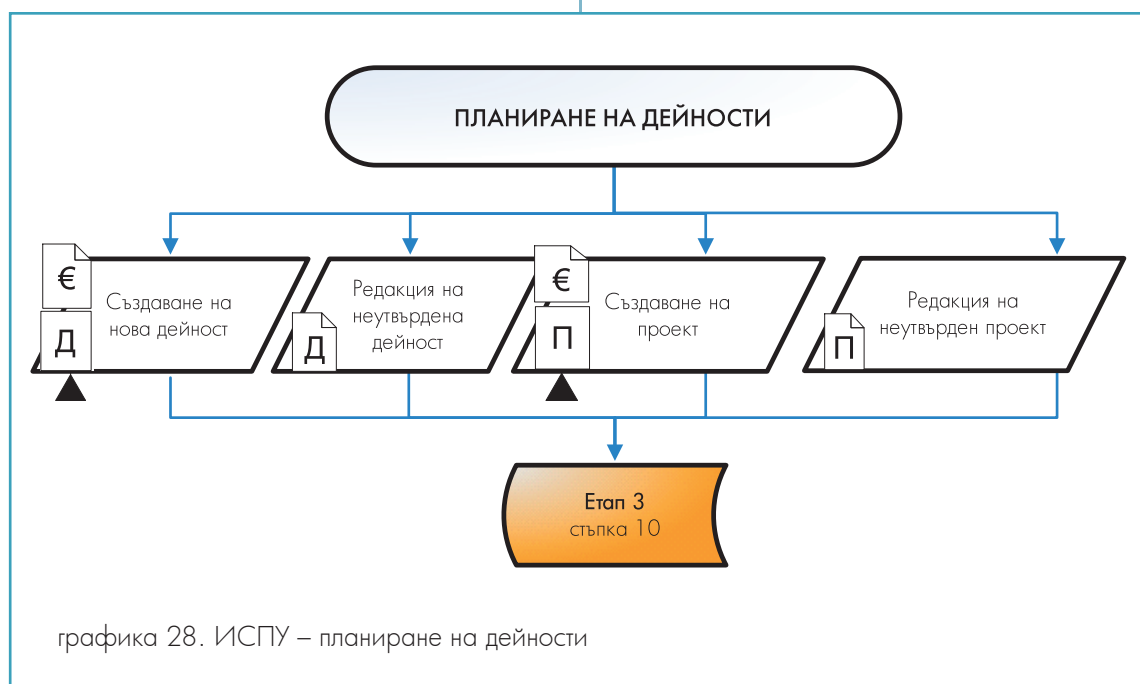


### Етап 3

#### РЕСУРСНО ОСИГУРЯВАНЕ НА ПОЛИТИКИ ЗА РАЗВИТИЕ

Ресурсното осигуряване на мерките за изпълнение на политиките за развитие, включва определяне на необходимите ресурси (финансови и нефинансови) за изпълнение на мерките по политиките за развитие, определяне на източниците на финансиране, координиране (съгласуване), консултиране и приемане на бюджетните програми.

Водеща методическа роля при планирането на финансовите ресурси има Министерството на финансите.



## Стъпка 10

## Детайлно планиране на мерките за изпълнение на политиките

Тази стъпка включва определяне на конкретните действия по всяка мярка за изпълнение на политиките и индикаторите за измерване на напредъка. В зависимост от спецификата на съответните мерки се определят параметрите за дейностите за тяхното изпълнение, срокове, резултати, начините и формите за изпълнение на тези мерки и др., включително източници на информация за измерване на постигнатите резултати.

Формите за изпълнение на мерките за изпълнение на политиките са:

- ◆ Вътрешни проекти без външна експертна и/или техническа помощ;

Реализират се в рамките на текущата дейност на съответната административна структура или структури по ред, определен в бюджетната програма.

- ◆ Обществени поръчки:

- Реализирани със средства от държавния бюджет;
- Съфинансирани от структурните инструменти на ЕС;
- Съфинансирани от други програми на ЕС;
- Съфинансирани от международни финансови институции и донори.

продължение

Стъпка 10

Детайлно планиране на мерките за изпълнение на политиките

◆ Схеми за безвъзмездна помощ (по горната класификация);

Схемите за безвъзмездна помощ представляват пряка парична помощ (дарение) от бюджета или други източници, за финансиране на:

- действия, целящи постигането на определени цели на политиката за развитие;
- функционирането на органи и/или организации, във връзка с изпълнението на определените цели на политика за развитие.

Правилното планиране на дейностите за изпълнение на мерките, още на този етап, е предпоставка за по-ефективно изпълнение на оперативните цели.

Детайлното планиране на изпълнението се извършва от административните структури и звена, отговорни за съответната бюджетна програма. АМС и МФ могат да дават методически указания във връзка с този процес.

## Стъпка 11

## Планиране на ресурсите

Определянето на ресурсите за изпълнение на политиките се осъществява чрез подхода „отдолу-нагоре“, т.е. ресурсите се планират по дейности. Финансовото планиране се извършва в съответствие с единната бюджетна класификация, утвърдена от министъра на финансите.

В рамките на тази стъпка следва да бъде направена оценка и да бъдат определени и т.нар. нефинансови ресурси за изпълнението на определените мерки. Нефинансовите ресурси включват – необходимите човешки ресурси, включително изискванията за професионални умения и квалификация, материалната база, система от стимули и др., осигуряващи условия за ефективно постигане на целите на политиката.

При планиране на ресурсите трябва да бъде осигурено спазването на принципите за ефективност, ефикасност и икономичност.

**Единна бюджетна класификация**

Раздел I. Класификация на приходите

Раздел II. Класификация на разходите по икономически тип

Раздел III. Класификация на операциите с нефинансови активи

Раздел IV. Класификация на трансферите

Раздел V. Класификация на операциите с финансови активи и пасиви

Раздел VI. Класификация на разходите по функции, групи и дейности

## Стъпка 12

### Определяне на източниците за финансиране

Ключов въпрос за изпълнението на политиките е осигуряването на необходимите ресурси за планираните дейности и съчетаването на различните източници за финансиране. Основен източник за финансиране на развитието е държавния бюджет, Република България обаче има възможност да ползва финансовите инструменти на различните политики на ЕС, средства от международните финансови институции, както и такива от други международни източници. В този смисъл предварителното определяне на потенциалните източници за финансиране на националните политики за развитие и познаването на техните специфични условия и процедури, има ключово значение за ефективната реализация на политиките за развитие.

#### Финансови инструменти на ЕС

- Европейски фонд за регионално развитие
- Европейски социален фонд
- Кохезионен фонд
- Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони
- Европейски фонд за рибарство
- Европейска банка за възстановяване и развитие
- Европейска инвестиционна банка и др.

#### Международни финансови институции

- Международен валутен фонд (IMF)
- Международна банка за възстановяване и развитие (IBRD)
- Международна финансова корпорация (IFC)

продължение

## Стъпка 12

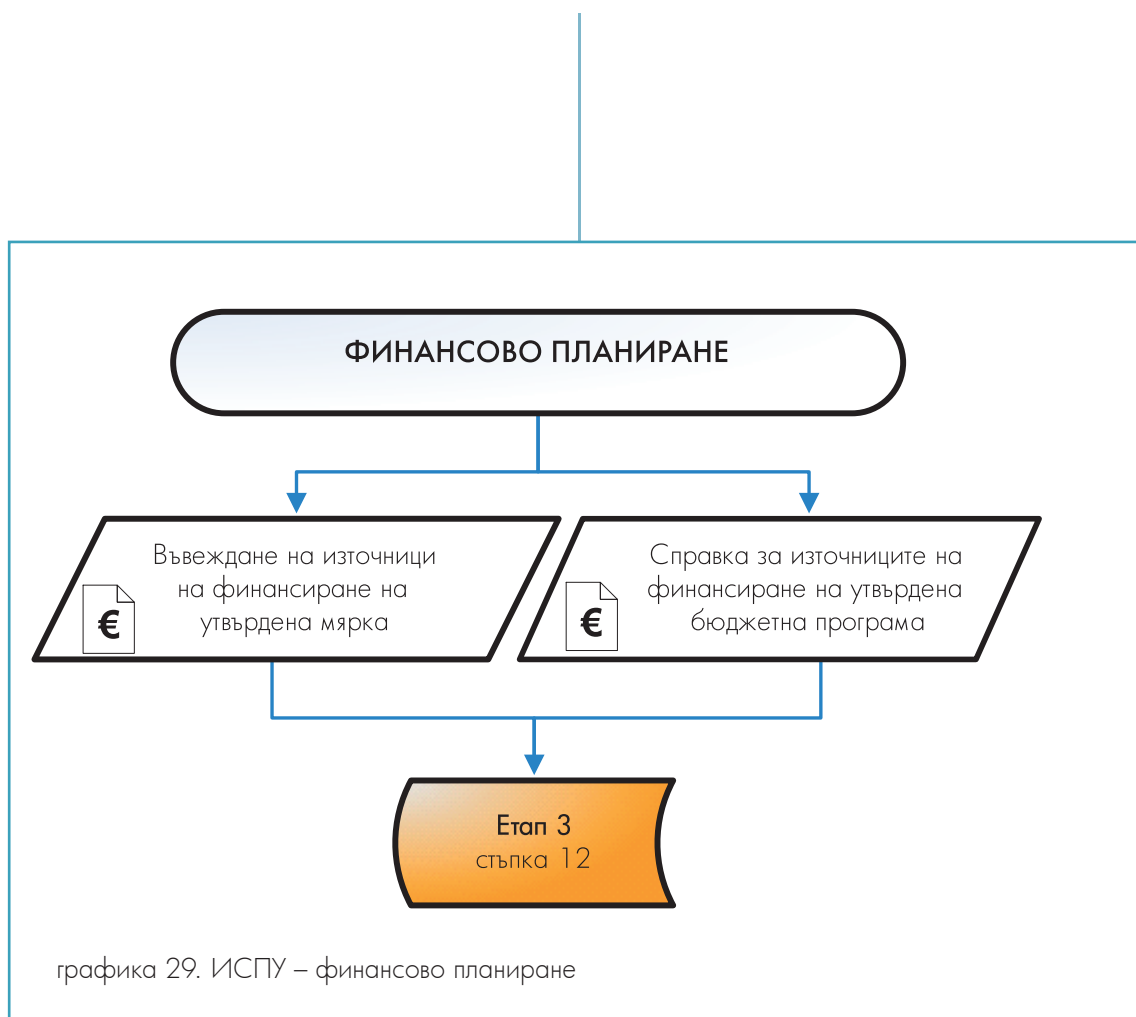
## Определяне на източниците за финансиране

Голямото предизвикателство пред финансовото планиране е осигуряване на синергия между различни източници на финансиране за постигане на целите за развитие.

Финансовото осигуряване се планира въз основа на тригодишните бюджетни прогнози, които се представят на МФ. В рамките на бюджетната процедура, въз основа на тригодишните бюджетни прогнози на отделните административни структури, министърът на финансите подготвя и внася за разглеждане в Министерския съвет тригодишна бюджетна прогноза и тавани за разходите по бюджетите на ПРКБ. Министерският съвет обсъжда и одобрява тригодишната бюджетна прогноза и определя тавани за разходите по бюджетите на ПРКБ.

Въз основа на определените тавани, ПРКБ актуализират информацията за планираните мерки и източниците за тяхното финансиране и я изпращат до ръководителя на централната координационна структура, в стандартен формат. Дейностите, за които не са осигурени финансови ресурси или осигурените такива са недостатъчни се обозначават като финансово неосигурени или се посочва наличния финансов ресурс, както и потенциалните източници за финансиране.

Представената информация се обобщава от специализираните дирекции в АМС, които изготвят становище за разпределението на финансовите ресурси по приоритетите, определени от правителството.





## Стъпка 13

## Заседание на централната координационна структура

Въз основа на резултатите от изпълнението на предходните действия централната координационна структура провежда заседание, на което разглежда направените предложения. Въз основа на обсъжданията и становищата на участниците, формулира предложения за оптимизиране на планираните действия за включването им в бюджетните програми.

При необходимост централната координационна структура може да предприеме съответните действия за финансово осигуряване на дейности, които имат значение за постигане на определените цели, но наличните ресурси са недостатъчни за тяхното ефективно изпълнение.

#### Стъпка 14

##### Подготовка на проектите на бюджетните програми

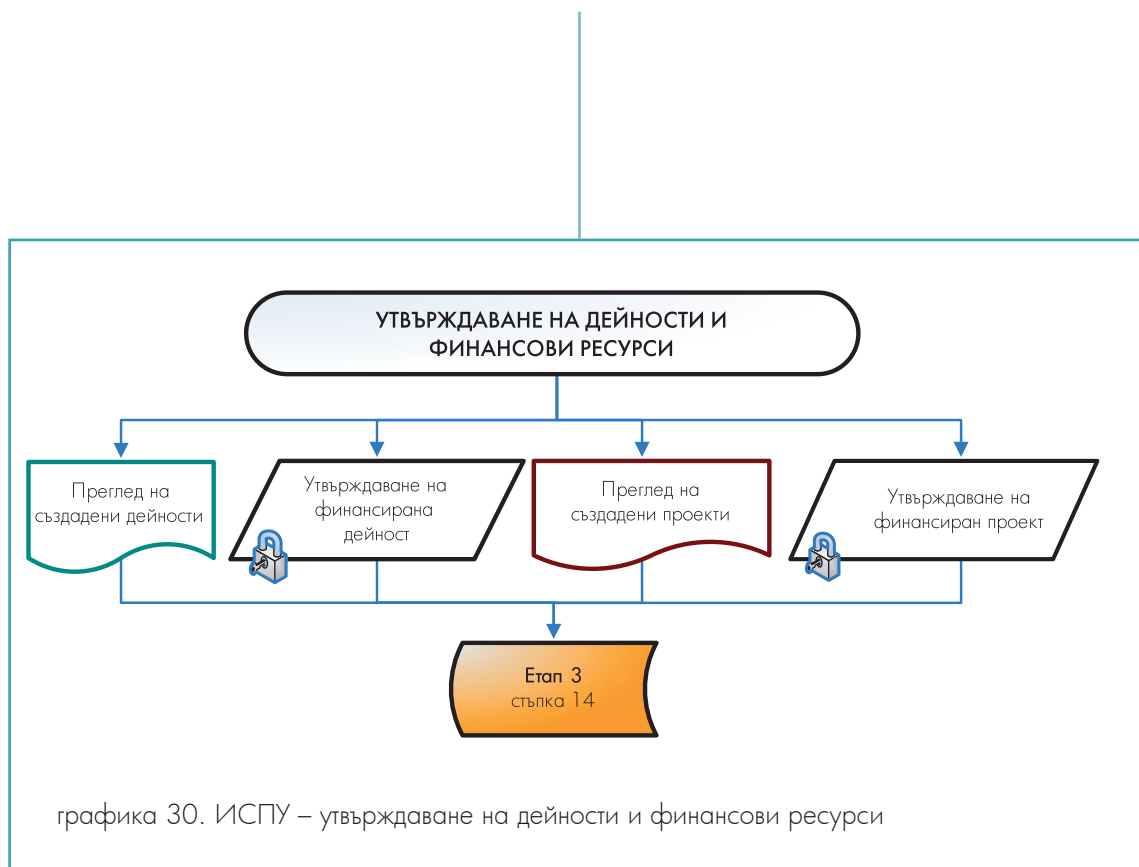
Тази стъпка представлява приключване на процедурата за подготовка на бюджетните програми и се състои в интегриране на резултатите от предходните дейности за подготовка на проект на бюджетна програма. При разработването на бюджетните програми трябва да бъдат спазвани указанията на министъра на финансите във връзка с бюджетната процедура и определените тавани за разходите.

Проектите на бюджетните програми се изпращат в определените срокове до АМС и МФ. АМС и МФ изготвят становища по представените проекти на бюджетните програми и ги представят на ръководителя на централната координационна структура, който насрочва заседание на координационния механизъм.

#### Стъпка 15

##### Заседание на централната координационна структура

Централната координационна структура разглежда и обсъжда подготвените бюджетни програми и взима решение, с което ги представя на министъра на финансите, във връзка с разработването на законопроекта за държавния бюджет на Република България.



## Етап 4

### ПРИЕМАНЕ НА ПРОЕКТА НА БЮДЖЕТ

В определените за бюджетната процедура срокове, министърът на финансите подготвя и внася в Министерския съвет законопроект за държавния бюджет на Република България, включително разработените бюджетни програми.

Министерският съвет провежда заседание за обсъждане и одобрение на законопроекта на държавния бюджет на Република България за съответната година.

Съгласно Закона за устройството на държавния бюджет, Министерският съвет внася законопроекта за държавния бюджет на Република България за приемане в Народното събрание, не по-късно от два месеца преди началото на бюджетната година.

Одобреният от Министерския съвет проект на държавен бюджет, заедно с бюджетните програми се публикуват на интернет страниците на МС и МФ.

## Етап 5

### ПРИЕМАНЕ НА ДЪРЖАВНИЯ БЮДЖЕТ

Законопроектът за държавния бюджет се разглежда по реда, установен с Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.

Комисията, отговаряща за бюджета, при разглеждането на законопроекта обобщава становищата на постоянните комисии на Народното събрание и предложенията на народните представители и се произнася по тях при запазване на предложения баланс между приходите и разходите.

Държавният бюджет се приема със закон по съставни бюджети, включващи основните видове приходи, разходи и трансфери, бюджетното салдо по републиканския бюджет и неговото финансиране, общите суми на приходите и разходите на бюджетите на държавните органи и отношенията им с централния бюджет, както и отношенията на държавния бюджет с бюджетите на общините и с извънбюджетните фондове.

## Координация при управление на мерки за изпълнение на политики за развитие

Управлението на мерките за изпълнение на политиките за развитие е ключов етап, включващ оперативното изпълнение на мерките за постигане на целите на политиките за развитие.

Началото на този етап започва след приемането от Министерския съвет на постановление за изпълнението на държавния бюджет.

Съгласно нормативната уредба и утвърдената практика, това става до един месец след обнародването на годишния закон за държавния бюджет.

Постановлението конкретизира стойностните и натуралните показатели по бюджетите на държавните органи и бюджетните организации.



графика 31. Цикъл на управление на мерките за изпълнение на политиките за развитие

Процесът на управление включва изпълнението на различни по своя характер задачи, свързани с реалното изпълнение на планираните мерки.

В зависимост от характеристиките на конкретните действия и съответните процедури са обособени следните етапи:

◆ Подготовка на изпълнението:

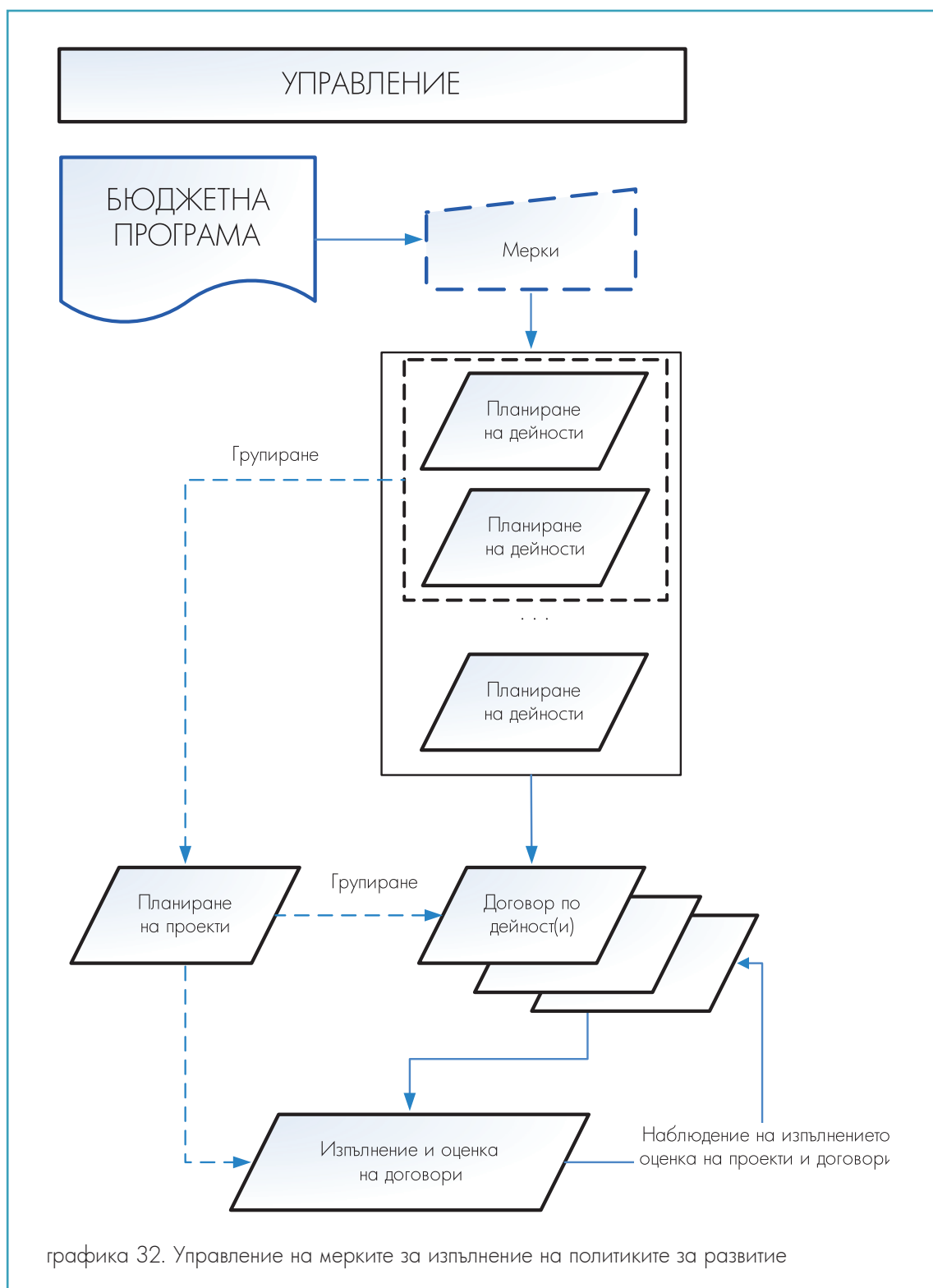
- Детайлно планиране на дейностите и проектите, които ще бъдат изпълнявани по всяка мярка;
- Определяне на процедура за изпълнение;
- Определяне на конкретните отговорници;
- Изготвяне на план за изпълнение, мониторинг и оценка на планираните мерки;
- Изготвяне на технически задания, спецификации и др.;
- Планиране на процедури за обществени поръчки (в рамките на процедурите по ЗОП).

◆ Провеждане на процедури и възлагане на изпълнението:

- ЗОП/НВМОП или процедурата на финансиращата организация;
- Вътрешни процедури за възлагане на изпълнението;
- Сключване на договори/вътрешно възлагане на изпълнението.

◆ Изпълнение, текущо наблюдение, отчитане:

- Изпълнение на планираните задачи, съгласно техническото задание и определената организация;
- Вътрешно наблюдение;
- Изготвяне на отчети, съгласно техническото задание и определената организация;
- Изготвяне на "вътрешен" отчет за резултатите.
- Докладване в рамките на механизма за междуинституционална координация.





При изпълнение на тези дейност се следват стандартните процедури за работа на администрацията.

Процедурите за координация при изпълнението на политиките за развитие следват общата логика на механизма и включват извършване на периодични прегледи на напредъка най-малко веднъж на 3 месеца, с цел обмен на информация, по отношение на изпълнението на мерките, както и, ако това е необходимо, взимане на решения за предприемане на коригиращи действия за изпълнението на политиката.

За целите на междуинституционалната координация административните структури, периодично (тримесечно) предоставят на АМС информация за хода на изпълняваните програми. АМС изготвя обобщена информация за централната координационна структура за хода на изпълнение на планираните мерки и при необходимост предлага съответните коригиращи действия и я представя на нейния ръководител.

Централната координационна структура разглежда представената информация и определя данните, които могат да бъдат публикувани като предварителна информация за изпълнението на политиките за развитие.

По преценка на ръководителя на централната координационна структура, информация по разглежданите въпроси може да бъде изпратена за сведение на съответните структури за обществено консултиране.

Информация за изпълнението на политиките за развитие се публикува на интернет страницата на МС.

## Координация при оценка на изпълнението на политики за развитие

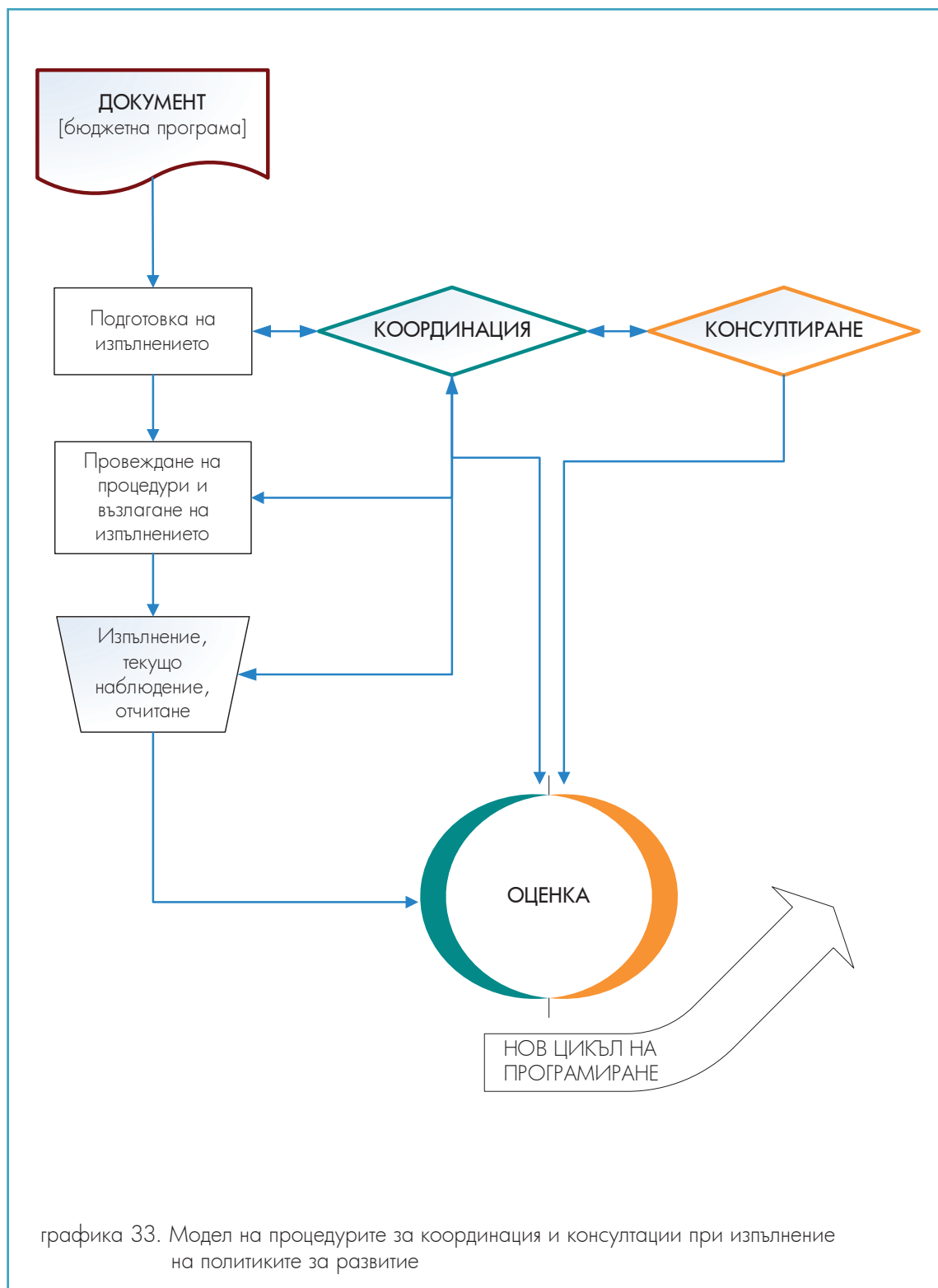
Процедурата за координация при оценка на изпълнението на политики за развитие включва обсъждането на направени оценки на изпълнението на политиките.

Оценката представлява анализ на изпълнението на различни мерки, дейности, нива и етапи от реализацията на политиките за развитие, който цели систематично и обективно да се прецени напредъка и изпълнението. Оценката не е еднократно действие. Оценките са различни по обхват и дълбочина и се осъществяват на различни етапи на изпълнение на политиките.

Оценката проверява дали мерките постигат обявените цели, въздействат в определените направления.

Видовете оценки се определят от целта и обхвата на съответните анализи и могат да бъдат:

- ◆ Оценка на изпълнението на целите, определени в оперативните документи за изпълнение на политиките за развитие – оценка на бюджетна програма;
- ◆ Секторни оценки – оценка на бюджетните програми по отношение на определен сектор на държавната политика;
- ◆ Оценка на изпълнението на рамков документ, определящ политиките за развитие – например оценка на изпълнението на Програмата на правителството.



В зависимост от етапа на изпълнение на мерките, оценките могат да бъдат:

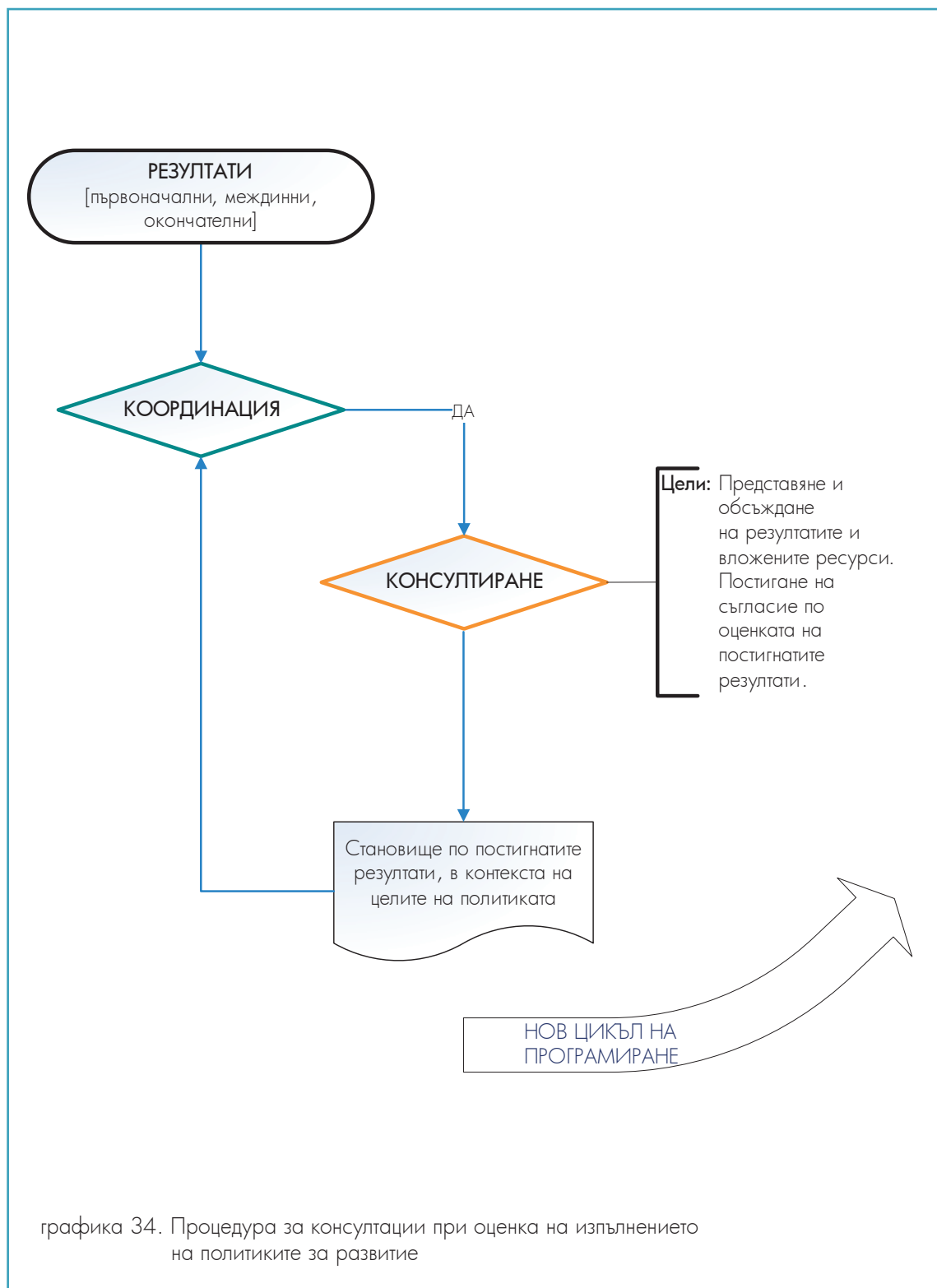
- ◆ **междинни** – извършвани по време на изпълнението на оценяваните мерки;
- ◆ **окончателни** – извършвани след приключване на изпълнението на оценяваните мерки.

Критериите за извършване на оценките се определят от конкретните цели и най-общо включват:

- ◆ **Оценка на законосъобразността** – показва до каква степен изпълнението е съобразено с действащите нормативни актове, включително годишния закон за държавния бюджет.
- ◆ **Оценка на икономичността** – измерва постигането с най-малки разходи на определените резултати и представя връзката между вложените ресурси и постигнатите резултати.

- ◆ **Оценка на ефективността** – измерва степента, в която са постигнати заявените цели при съпоставяне на действителните и очакваните резултати от дейността.
- ◆ **Оценка на ефикасността** – измерва степента, в която са постигнати заявените цели при съпоставяне на постигнатите резултати с вложените ресурси при осъществяване на дейността.

Като правило оценката на изпълнението на ключови за развитието рамкови документи се възлага на външни независими експерти. Външна оценка се възлага не по-късно от една година след края на периода, за който се прави.



Централната координационна структура, периодично разглежда и анализира информация за хода на изпълнение на политиките за развитие.

Процедурата за координация при **оценка на рамкови документи** се извършва, съгласно графика, определен в самия документ и задължително включва провеждане на обществени консултации по постигнатите, междинни или крайни резултати.

Резултатите от оценката и мненията, получени при провеждането на обществени консултации, като правило са публични.

Процедурата за координация при **оценка на оперативни документи**, на практика представлява отчет за изпълнението на съответния документ или документи.

Оценката на изпълнението на оперативните документи се извършва в началото на следващия планов период (N+1), и включва описаните, по горе, действия и процедури за координацията при разработване на оперативни документи за изпълнение на политиките.



# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Реализирането на дългосрочната програма за развитие на България, постигането на националните приоритети и реални за обществото резултати от изпълнението на редица важни инициативи за развитие, изисква целенасочени действия за усъвършенстване на начина на работа на правителството и администрацията.

Стратегията за усъвършенстване на механизмите за координация на политиките за развитие предвижда създаване на интегрирана система за планиране и реализация на правителствените политики.

Важна предпоставка за ефективно прилагане на предложената система за междуинституционална координация е регламентирането на **модел на документите за програмиране на политиките за развитие**, определящ йерархията, връзките между отделните документи, както и техния обхват и съдържание.

Представеният модел за междуинституционална координация осигурява ефективност на разработването и прилагането на политиките, така че те да постигат значими и видими за обществото резултати, при прозрачен механизъм за определяне на приоритетите и разпределението на обществените ресурси, независимо дали това са средства от ЕС, национални средства или средства от други източници.

Създадената **Информационна система за планиране и управление** осигурява възможност за ефективна подкрепа на функционирането на механизмите за междуинституционална координация на националните политики за развитие.

Наръчникът „Процедури за координация на политики за развитие“ подлежи на актуализация в съответствие с препоръките, направени при съгласуването и прилагането на Стратегията за усъвършенстване на механизмите за координация на политиките за развитие.



