



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



ИНСТРУКЦИИ **за изпълнение на заложените политики** **на община Джебел**

ноември, 2014 г.

„Риал системс“ ООД	Инструкция	Стр. 1 от 13
--------------------	------------	--------------

Договор „Усъвършенстване на политиките за управление и координация в община Джебел чрез въвеждане на механизми за мониторинг и контрол на изпълнението им“ от 24.07.2014, по проект на община Джебел, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз, чрез Европейския социален фонд



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Съдържание

Въведение.....	3
1. Изпълнение на общински политики.....	4
1.1. Водещи принципи.....	4
1.2. Институционална рамка.....	5
1.3. Ролята на общинската администрация в изпълнението на политики.....	6
1.4. Координация на процеса на изпълнение на политики.....	7
1.5. Комуникация в процеса на изпълнение на политики.....	8
1.6. Финансиране процеса на изпълнение на политики.....	9
1.7. Срокове.....	9
1.8. Изменения и актуализация на общински политики.....	9
1.9. Мониторинг и оценка на общински политики.....	10
1.10. Отчет за изпълнението на общински политики.....	10
2. Примерна инструкция за изпълнение на общински политики.....	10
Заклучение.....	13



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Въведение

Документът „Инструкции за изпълнение на заложените политики на община Джебел” е насочен към всички представители на целевите групи по проекта. Само при този подход, чрез включването на всички участници в процеса на стратегическото планиране, консултиране и формулиране на политики може да се постигне повишена ефективност и ефикасност при изпълнението на общинските политики.

Инструкциите дефинират структурните елементи на процеса на формулиране на политики и тяхното изпълнение - инициативите, компетентността, комуникацията, консултациите, сроковете, коригиращите действия, докладването и отговорностите на процеса на изпълнение на политики. Характерът на документа изисква да се постигне практическа ориентираност, да бъде на ясен и достъпен език и да подпомогне цялостния процес, свързан с изпълнението на стратегически документи.

Инструкциите за изпълнение на заложените политики на община Джебел са изработени от Риал системс ООД, съгласно Договор от 24.07.2014 г. между община Джебел и Риал системс ООД, по проект "Усъвършенстване на политиките за управление и координация в община Джебел чрез въвеждане на механизми за мониторинг и контрол на изпълнението им", който се изпълнява по договор №13-13-174/17.04.2014 г. по ОП "Административен капацитет", съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд, приоритетна ос I "Добро управление", подприоритет 1.3 "Ефективна координация и партньорство при разработване и провеждане на политики", бюджетна линия BG051PO002/13/1.3-07.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие

Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

1. Изпълнение на общински политики

1.1. Водещи принципи

Публичната политика представлява система от принципи и насоки за действия, ориентирани към постигането на определени цели с помощта на определени средства и често в рамките на определено време, която се разработва и осъществява от органите на местно самоуправление, разполагащи с политически, законодателни, изпълнителни и финансови правомощия възложени им закон. Публичните политики се разработват под различна форма – концепции, стратегии, планове, наредби и т.н. 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 наличните ресурси. Всичко това налага системата за изпълнение на общински политики да бъде изградена на основата на принципи, които очертават рамка, която е обществено приемлива, създава условия за ефективност и ефикасност и дава възможност за обществен контрол.

Рамката, в която следва да функционира инструкцията за изпълнение на заложените политики на общината е базирана на следните принципи:

- **Прозрачност** - информацията за процесите за изпълнение на политиките, формулирани в стратегическите документи на общинска администрация Джебел следва да са директно достъпни за всички заинтересовани страни, за да бъдат разбирани, наблюдавани и оценявани. Прозрачната система на управление на местно ниво включва ясни процедури за публично вземане на решения и отворени канали за общуване между заинтересованите страни и общинските служители
- **Отчетност** - предоставяне на публична информация относно резултатите от изпълнението на политиките, отнасящи се до степента на постигане на целите при прилагането на конкретните публични политики, рационалното използване на ресурсите и обществените въздействия. По този начин заинтересованите страни получават информация, която има решаващо значение за защита на техните интереси.
- **Отговорност на управлението** - необходимо е общинска администрация Джебел постоянно да отчита интересите на всички целеви групи и заинтересовани страни при реализацията на политиките и стратегическите приоритети.
- **Качество на изпълнението на публичните политики и на постиганите резултати** – стремежът към високо качество на оказваните услуги одобрява и развива капацитета на общинската администрация, която реализира конкретните политики, както и на представителите на заинтересованите страни и социално-икономическите партньори.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие

Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

- **Публично партньорство** – партньорството между местните институции, гражданите и техните организации чрез прилагане на механизми за участие дава възможност на гражданите да участват в процеса на вземане на решения при реализацията на публичните политики.
- **Инструменти за постигане на съгласие** - доброто управление отчита и съгласува различните интереси, за да постигне широко съгласие в интерес за общността по публичните. Изпълнението на публичните политики и програми е социален процес, а не само последица от административни или технически решения.
- **Ефективност и ефикасност на политиките** – целта е общината да постига резултати, които отговарят на обществените нужди като използва наличните ресурси по най-добрия начин. Лидерите и обществеността изграждат широка и дългосрочна перспектива за добро управление и развитие.
- **Съгласуваност между краткосрочни и дългосрочни цели** - постигане на баланс между политиките за икономическо развитие, опазването на околната среда и социалното включване на групите в риск.

1.2. Институционална рамка

Основните елементи на публичната политика на местно ниво, с които се постигат заложените цели са:

- **нормативна рамка** - нормативната рамка се очертава от националното законодателство (в т.ч. и приетото международно право), подзаконовата нормативна база на различните секторни институции, подзаконовата база на местно ниво – наредби, правилници, инструкции и т.н.;
- **стратегически документи** – включват се разработени и одобрени документи, които поставят цели за постигане в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен период за отделни сфери или за общото развитие на общината. Такива документи са стратегиите, плановете, програми, проекти и т.н.;
- **прилагаща институция** – общинските политики могат да се осъществяват пряко от общинския съвет и общинската администрация, но в много от случаите, изпълнението им се поверява на съществуващи или създадени специално за целта общински институции – общинско предприятие, общинско търговско дружество, неправителствена организация и др.;
- **финансово осигуряване** – изразява се в осигуряване на средства от бюджетни източници или от външни източници. Когато прилагащата институция осъществява общинската политика, при която има платени услуги или такси, общината може да предостави тези средства на институцията, с оглед финансовото ѝ осигуряване.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие

Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Следователно, публичните политики се планират, разработват и прилагат чрез различни планове, програми, проекти и стратегии, закони, както и чрез изготвяните и приемани от органите на местната власт подзаконовни нормативни актове. Очевидна е ключовата роля на механизма на взаимодействие между общинския съвет, общинския кмет и общинската администрация в процеса на планиране, разработване и прилагане на публичните политики на местно ниво. Основните характеристики на изпълнението на политики са:

- наличието на способност за разработване на ясна визия за стратегическите цели и приоритети, които трябва да бъдат постигнати;
- изграждане на капацитет за трансформиране на първоначалната визия в структуриран план за действие.

Общинският съвет определя цялостната насока на работата на общинското управление, или неговата мисия, в т.ч. целта, обхвата и философията на това управление. Въпреки водещата роля на общинския съвет в изпълнението на тази отговорност, кметът със своя опит и знания помага за взимането на обосновани решения.

Общинският съвет приема политики, за да осъществи мисията на местното управление посредством следните функции: съставяне на бюджет, капитални вложения (инфраструктура), разработване на програми, планиране на развитието на общината и разработването на нормативни актове, регулиращи живота в общината и дейността на общинското управление. Въпреки че отговорността за приемането на бюджети, планове и наредби принадлежи на общинския съвет, кметът и общинската администрация участват активно в провеждането на технически проучвания и прогнози и в анализа на алтернативните решения. Ето защо можем да кажем, че тези решения за избор на политика са всъщност споделени отговорности.

Основен индикатор за успешно функциониране на гражданското общество е възможността за участие на гражданите във формирането на публичните политики във всички области на обществения живот. За да е възможно това участие е необходимо добре структурирано обществено пространство (както с институциите и начините за тяхното взаимодействие), така и с активните публични актьори (заинтересовани групи, бизнес организации и граждани).

1.3. Ролята на общинската администрация в изпълнението на политики

Практиката на общинското управление показва, че не съществува строга разграничителна линия между законодателната и изпълнителната власт. Кметът и администрацията на общината участват наравно с общинския съвет както в определянето на политиката, така и в нейното прилагане.

Общинският съвет отговаря на най-високо равнище за определяне на цялостната насока или **мисията** на общинското управление, включително неговата цел, обхват и философия. Въпреки, че това е предимно роля на общинския съвет, кметът може да



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие

Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

допринесе към това със своите познания или опит и по този начин да повиши възможностите на съвета при приемането на добре обмислени решения и варианти.

Както може да се установи, описаният по-горе процес на управление предполага партньорство на всяко едно ниво, като общинския съвет поема по-голямата част от отговорността, правомощията и инициативата свързани с мисията, докато администрацията поема по-голямата част от отговорностите по отношение на **изпълнението**, а двете страни заедно споделят в голяма степен отговорността по отношение на **политиката и администрацията**. На практика пропорционалното разделение и балансът на тези отговорности варират в различните общини и се определят в голяма степен от личните взаимоотношения, ориентацията на общността, правната уредба, вътрешните и външни политически сили. Съгласието между общинския съвет и общинската администрация по въпроса къде точно да се установи този баланс представлява съществен елемент на добрите взаимоотношения и трябва да бъде често подлагано на проверка за да се гарантира, че всички служители приемат този баланс и го разбират. Това взаимодействие води до споделена отговорност при формиране на публичните политики, тяхното администриране и изпълнение.

От друга страна, обичайната практика е общинският съвет да възлага на кмета (с ръководената от него общинска администрация) изпълнението на политиките. Това е така, защото администрацията разполага с необходимите ресурси – административен персонал и финансови средства. Кметът на общината е отговорен за изпълнението на общинските политики.

В общия случай, в документите (нормативни и стратегически) се регламентира начинът за изпълнение на конкретната политика. Например, в наредбата за управление на общинската собственост, за изпълнител на политиката за отдаване на общински помещения под наем може да се възложи на общинската дирекция „Общинска собственост“.

В случаите, когато в нормативните или стратегическите документи не е посочена прилагаща институция, кметът разпределя отговорностите по изпълнение на политиките в рамките на общинската администрация. Разпределението се извършва между отделни служители и структури от общинската администрация, с оглед фиксиране на персонална и колективна отговорност при изпълнение на политиките.

1.4. Координация на процеса на изпълнение на политики

Обичайната и ефективна практика за трансформацията на политики в план за дейности и тяхната реализация се състои в **създаването на целеви работни групи**. Тези работни групи имат отговорността за успешното изпълнение на конкретната политика, съгласно нейната цел. По време на процеса на разработване на политиките паралелно се развиват четири основни дейности, допринасящи за оформяне на предложенията за окончателния вариант на политиките и законодателните актове, които следва да бъдат приети и прилагани. Тези дейности са:



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

- оценката на ресурсите, които трябва да бъдат насочени към разработката и осигуряването на устойчивост на политиките;
- процесът на координация, който е елемент на вътрешната организация за всяка местна власт;
- обществени консултации, в съответствие с идентификацията на всички заинтересовани страни със специфичните им роли;
- разширена оценка на въздействието, често базирана на резултатите от предварителната оценка на политиките, извършена във фазата на стратегическото планиране.

Целевите работни групи имат координационни функции. Работната група има задачата да разисква резултатите от дейностите, да преценява възможните алтернативи и да въвежда резултатите, по които е постигнат консенсус, в работните документи до изпълнение на конкретната политика. Работната група има също задължението да оцени и гарантира нужните ресурси за разработката и за реализирането на политиката или акта (административна и финансова осъществимост), както и за тяхното приложение (административна и финансова устойчивост).

Препоръчително е в състава на работната група да се включват не само служители на общинската администрация, но и общински съветници, както и представители на структурите на гражданското общество и бизнеса в зависимост от естеството на изпълняваната политика.

Накрая, след завършване на плана за действие за изпълнение на политиката или набора от дейности, работната група има задължението да изработи окончателния отчет за резултатите от прилагането ѝ.

1.5. Комуникация в процеса на изпълнение на политики

Комуникацията между участниците в процеса на изпълнение на политики следва да бъде документирана, за да осигури възможност за следене на процеса и ясна отчетност. Комуникацията в общинската администрация и комуникацията с общинския съвет е регламентирана нормативно. Комуникацията със структурите на гражданското общество също трябва да бъде формализирана, което ще осигури еднозначност и ще даде възможност за следене на отговорността за планираните дейности и събития.

От техническа гледна точка, комуникацията трябва да използва съвременните средства: интернет, електронна поща, електронен сайт на общината, общински електонен бюлетин и др. По този начин ще бъдат постигнати няколко цели едновременно – разширяване на комуникационния канал и осигуряване на достъп до широк кръг от заинтересовани лица, както и намаляване разходите за комуникация.



Необходимостта от проучване мнението на гражданите и бизнеса за хода на изпълнение на общинските политики може да изиска провеждането на анкети, дълбочинни интервюта, фокус-групи и обществен форум.

1.6. Финансиране процеса на изпълнение на политики

Финансовото осигуряване на изпълнението на публични политики на местно ниво се залага в бюджета на общината.

Средствата, необходими за осигуряване изпълнението на политиките следва да се планират въз основа на извършен финансов анализ и остойносттаване на всички дейности, водещи до реализация на заложените цели.

Финансирането на изпълнението на политики може да се осигури и чрез усвояване на средства по външни програми, в т.ч. от оперативните програми.

1.7. Срокове

Сроковете за изпълнение на общинските политики зависят от вида документ за конкретната политика.

При нормативните документи за изпълнение на политики (тези документи действат в неопределен срок), има конкретни срокове, свързани с изпълнение на задължения от страна на гражданите, бизнеса, институциите, както и по процесите на управление – планиране, мониторинг и отчет.

При стратегическите документи, сроковете са свързани с изпълнението на дейностите и/или проектите на документа.

1.8. Изменения и актуализация на общински политики

Динамиката на обществения живот налага постоянно актуализиране на общинските политики. Това рефлектира в изменения и допълнения в нормативните и стратегическите документи.

Изменения и допълнения също така се налагат при отчитане в резултат на мониторинг и/или сигнали на заинтересовани лица нередности в процеса на изпълнение на политиките.

И в двата случая, посочени по-горе е необходимо да се изготви доклад, съдържащ анализ на досегашната практика, причината за проблемите и препоръки за промени.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Тези анализи са задължителни, защото обосновават промените в политиката и подпомагат процеса на дискусии и съгласуване от всички заинтересовани страни преди вземане на решение за промяна.

1.9. Мониторинг и оценка на общински политики

Основната задача на мониторинга на публичните политики е да се следят и измерват постигането на планираните цели и на ефективността им в хода на тяхната реализация. Целта на мониторинга е предоставянето на ключова информация за осъществения напредък на компетентните органи, отговорни за изпълнението и контрола на публичните политики.

Мониторингът и оценката се извършва от целевите работни групи. При наличието на сложна, многосекторна и комплексна програма (например, общинския план за развитие) могат да се сформират и работни под-групи. Тяхната задача е да:

- разглеждат и утвърждават индикаторите за наблюдение относно изпълнението на съответната политика;
- извършват периодичен преглед на постигнатия напредък;
- обсъждат резултатите и степента на достигане на целите и приоритетите;
- изготвят препоръки за изменения;
- представяне на периодични и окончателни отчети за изпълнението на политиките.

1.10. Отчет за изпълнението на общински политики

Отчетността на общинските публични политики представлява представяне на предприетите по реализация на политиките действия, постигнатите резултати, оценка на изпълнението и препоръки за бъдещи действия. Отчетът за изпълнение на отделните общински политики се внася за разглеждане и приемане от общинския съвет.

2. Примерна инструкция за изпълнение на общински политики

I. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

1. Настоящата инструкция се издава на основание чл.21 ал.2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация.

II. ЦЕЛИ НА ИНСТРУКЦИЯТА

2. Настоящата инструкция има за цел да регламентира:
- 2.1. механизмите на изпълнение на общински политики
 - 2.2. институционална рамка при изпълнение на общински политики
 - 2.3. ролята на общинската администрация в изпълнението на политики
 - 2.4. координация на процеса на изпълнение на политики
 - 2.5. комуникация в процеса на изпълнение на политики
 - 2.6. финансиране процеса на изпълнение на политики



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

- 2.7. сроковете при изпълнение на политики
- 2.8. начина на изменения и актуализация на общински политики
- 2.9. системата за мониторинг и оценка на общински политики
- 2.10. отчет за изпълнението на общински политики

III. ВОДЕЩИ ПРИНЦИПИ

3. Водещите принципи при изпълнение на общинските политики са:
 - 3.1. Прозрачност
 - 3.2. Отчетност
 - 3.3. Отговорност на управлението
 - 3.4. Качество на изпълнението на публичните политики
 - 3.5. Публично партньорство
 - 3.6. Инструменти за постигане на съгласие
 - 3.7. Ефективност и ефикасност на политиките
 - 3.8. Съгласуваност между краткосрочни и дългосрочни цели.

IV. ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА

4. Кметът на общината определя целева работна група за изпълнение на общинска политика. В състава на групата влизат общински служители, общински съветници и представители на НПО и бизнеса в зависимост от вида на общинската политика.
5. Целевата работна група има координиращи и консултативни функции.
6. Целевата работна група има задачата да:
 - 6.1. оцени ресурсите, които трябва да бъдат насочени към разработката и осигуряването на устойчивост на политиките;
 - 6.2. определи начина на координация със заинтересованите страни в процеса на изпълнение на политиките;
 - 6.3. определи начините за обществени консултации, в съответствие със заинтересованите страни и специфичните им роли;
 - 6.4. извърши оценка на въздействието и резултатите от политиките.
7. Целевата работна група следва да определи спецификите на конкретната общинска политика на базата на:
 - 7.1. необходимостта от промени в нормативната рамка.
 - 7.2. доколко общинската политика е регламентирана в стратегически документи.
 - 7.3. коя е прилагащата институция.
 - 7.4. вида и формата на финансовото осигуряване на общинската политика.

V. КОМУНИКАЦИЯ В ПРОЦЕСА НА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПОЛИТИКИ

8. Целевата работна група работи в сътрудничество със структурите на общинската администрация, с общинския съвет и всички заинтересовани страни.
9. Комуникацията между участниците в процеса на изпълнение на политики да бъде базирана на общинската наредба за информация и документооборота.
10. Комуникацията със структурите на гражданското общество да бъде основана на електронна поща.



11. Възлага на целевата работна група да подготви план за проучване мнението на гражданите и бизнеса за хода на изпълнение и въздействието на общинските политики.

VI. ФИНАНСОВО ОСИГУРЯВАНЕ

12. Целевата работна група да изчисли размера на необходимите за изпълнението на политиката средства, с цел постигане на заложените цели.

13. Средствата необходими за изпълнение на общинската политика да бъдат заложени в бюджета на общината за следващата година.

VII. СРОКОВЕ В ПРОЦЕСА НА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПОЛИТИКИ

14. Целевата работна група да изготви план-график за междинните и крайните срокове за изпълнение на общинската политика по дейности и етапи.

15. Информацията за крайните срокове по дейности и етапи за изпълнение на политиките да бъде публикувана на сайта на общината и изпратена до всяка от заинтересованите страни, включени в процеса на изпълнение на политики.

VIII. ПРОЦЕДУРА ЗА ИЗМЕНЕНИЕ НА ОБЩИНСКИ ПОЛИТИКИ

16. В срок до целевата работна група изготвя доклад до кмета, съдържащ анализ на досегашната практика в предходния период, причината за проблемите и препоръки за промени.

17. Целевата работна група организира срещи със заинтересованите страни за дискусия и съгласуване на констатираните проблеми и предлаганите промени.

18. Кметът внася доклада за обсъждане в общинския съвет с предложението за промени.

IX. МОНИТОРИНГ, ОЦЕНКА И ОТЧИТАНЕ

19. Мониторингът и оценката се извършва от целевите работни групи. При наличието на сложна, многосекторна и комплексна програма (например, общинския план за развитие) могат да се сформират и работни под-групи.

20. Задачата на работните групи в процеса на мониторинг и оценка е както следва:

20.1. разглеждат и утвърждават индикаторите за наблюдение относно изпълнението на съответната политика.

20.2. извършват периодичен преглед на постигнатия напредък.

20.3. обсъждат резултатите и степента на достигане на целите и приоритетите.

20.4. изготвят препоръки за изменения;

21. Целевата работна група е отговорна за предоставяне на периодични и окончателни отчети за изпълнението на разглежданите общински политики.

X. ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

22. Целевата работна група разработва годишен план за дейността си, съобразен с особеностите и характеристиките на разглежданите общински политики. Планът на целевата работна група се одобрява от кмета на общината.



23. Целевата работна група водят задължително документация, в съответствие с действащия регламент на общината.
24. Членовете на целевата група могат да бъдат допълнително стимулирани по ред, определен от кмета на общината.
25. Контролът върху дейността на целевата работна група се осъществява от секретаря на общината.

Заклучение

Настоящата разработка разглежда широк набор от предпоставки за формиране на Инструкции за изпълнение на заложените политики на община Джебел. Показана е структурата на процеса на изпълнение на общински политики (нормативна рамка, стратегически документи, прилагачи институции и финансово осигуряване). Изследвани са взаимодействията между идентифицираните ключови фактори при изпълнението на общинските политики, както и цялата система от наблюдаеми параметри при управление на изпълнението на публични политики на местно ниво.

В представената примерна инструкция е дадена основната структура на поредицата от дейности, свързана с осъществяването на общински политики. Разбира се, тази структура ще бъде допълнена, когато е ясна конкретната общинска политика и в зависимост от конкретния контекст.

Логиката на изработване на конкретната инструкция може да се базира на ресурсите, разработени в рамките на настоящия проект –Наръчник за подходи за формулиране на политики, Правила и методика за мониторинг и последваща оценка на изпълнението на общински политики. Също така, при изработването на конкретната инструкция трябва да бъде отчетена както спецификата на съответната разглеждана политика, така и препочитания управленски стил преобладаващ в община Джебел.

Най-важното, което трябва да се постигне е изпълнението на общинските политики да бъде ефективно и да има реален ефект за гражданите и бизнеса. Разработването и изпълнението на модерни политики е висша форма на общинското управление и осигурява от една страна нормалното функциониране на общината, а от друга – нейното развитие.

Представените инструкции за изпълнение на общински политики са още едно средство за подобряване стандартите на управление и постигане целите на развитието, заложен в стратегическите документи на община Джебел.