



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

BG051PO002/13/1.3-07, Договор за безвъзмездна финансова помощ № 13-13-31/07.11.2013г.

„Ефективни политики в Община Стражица”



**ПРАВИЛА ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА МЕХАНИЗМИ ЗА
ВЪНШЕН МОНИТОРИНГ ПРИ ИЗПЪЛНЕНИЕ НА
ПОЛИТИКИ И ПРОГРАМИ НА ОБЩИНА СТРАЖИЦА**

Април, 2014 година



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

1. Цели на външния мониторинг

В процеса на наблюдение и оценка на плановете и политиките трябва да се спазва **принципа за партньорство**, като участват всички заинтересовани страни - кметът на общината, кметовете на кметства и кметските наместници, общинската администрация, общинският съвет, социалните и икономическите партньори, неправителствените организации, представителите на гражданското общество в общината, бизнеса, научните среди и др.

Формулирането и разработването на качествена политика за развитие на общината изисква сериозни ресурси и време, които не са по силите само на местната администрация.

Развитието на гражданското общество предполага даване на възможности за участие както на отделни граждани, а така също и на техни сдружение и представители в обсъждането на проблемите и насоките за развитие на местните политики. От друга страна, чрез това участие се гарантира наличието на коректив на администрацията и повишаване на равнището на прозрачност на взетите решения относно приоритетите в политиките и техните реализации.

Принципът на широко партньорството е залегнал във всички нормативни изисквания за разработване на местни политики. Основната цел при прилагане на този принцип е да се осигури прозрачност и да се информират заинтересованите страни и участниците в процеса на формирането и прилагането на местната политика за интегрирано устойчиво развитие относно очакваните резултати и ползите за местната общност като цяло, както и да се мотивират заинтересованите страни за активно участие в процеса на реализация.

Етапите на външния мониторинг включват:

1. Представяне в подходяща форма (публични дискусии, семинари, печатни материали, видеоматериали) на информация за предвижданията на съответната политика, за ролята на гражданите и на бизнеса по отношение определянето на приоритетите за развитие на общината и реализацията им и очакваните резултати в икономическата, социалната сфера, в областта на техническата инфраструктура и околната среда;

2. Фокусиране вниманието върху възможностите за изграждане на публично-частни партньорства и реализацията на проекти на тази основа в публичния сектор, насочени към подобряване на услугите, предоставяни на гражданите и бизнеса;

“Този документ е създаден в рамките на проект “Ефективни политики в Община Стражица”, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма “Административен капацитет” 2007-2013 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд по бюджетна линия: BG051PO002/13/1.3-07, договор за безвъзмездна финансова помощ № 13-13-31/07.11.2013г. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Община Стражица и при никакви обстоятелства не може да се счита, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган.”

“ДиДжи Консулт” ЕООД



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

3. Разясняване на конкретните задачи, които стоят пред кмета, общинския съвет, общинската администрация, социалните и икономическите партньори, неправителствените организации и гражданското общество за осигуряване висока ефективност при изпълнението на съответната политика;

4. Разясняване на необходимостта и значението на стратегическото планиране на развитието на общината за повишаване ефикасността на публичните разходи и осигуряването на по-голяма добавена стойност за общината;

5. Включването на гражданското общество в процеса на формиране на обществено мнение и активна гражданска позиция по отношение участието и подкрепата на ръководството на общината за реализация на съответния план, политика, програма.

2. Принципи на гражданското участие

Принципите за гражданско участие на практика се прилагат чрез три основни инструмента:

- **Информирание** – *еднопосочни информационни потоци*, при които местните власти изготвят и предоставят информация, предназначена за гражданите и техните организации. Осъществява се чрез официални документи; пресконференции, радио и телевизионни предавания, създаването на електронни страници и уеб базирани канали на информация; отговори на въпросници и проучвания, безплатни телефони за „горещи линии” и др.

- **Консултиране** – *двупосочна връзка*, при която гражданските организации осъществяват обмен на информация с държавните институции. Консултациите включват оценки на бенефициентите, събиране на обратна информация и отзиви, срещи в общината, фокус групи, конференции, кръгли маси, обсъждания и др. форми.

- **Ангажиране или активно участие** – *връзка, основаваща се на партньорство с местните органи*, при което гражданите и техните организации вземат активно участие в процеса на разработване на конкретни дейности и политики. При него се признава ролята на гражданите в процеса на предлагане на варианти, въпреки че отговорността за окончателното решение или формулирането на дадена политика се поема от съответния компетентен орган.

Съществуват и форми на сътрудничество между местната власт и гражданските организации, при които контролът върху взетите решения е споделен. Споделеното при вземане на решения е полезно, когато познанията, капацитетът и опитът на външните

“Този документ е създаден в рамките на проект “Ефективни политики в Община Стражица”, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма “Административен капацитет” 2007-2013 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд по бюджетна линия: BG051PO002/13/1.3-07, договор за безвъзмездна финансова помощ № 13-13-31/07.11.2013г. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Община Стражица и при никакви обстоятелства не може да се счита, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган.”

“ДиДжи Консулт” ЕООД



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

участници са критични за постигането на целите на политиката. В тази ситуация са по-засилени тенденциите за отговорност при изпълнение на взетите решения, интереса от наблюдение на качеството на изпълнение на решенията, упражняването на контрол от различни заинтересовани страни, изграждането и прилагане на култура за отчетност и публичност на постигнатите резултати от местната власт.

3. Участници в процеса на външен мониторинг са:

- ✚ Представители на местното население и структури на гражданското общество, бизнеса и др. в качеството им на заинтересовани страни;
- ✚ Местни неправителствени организации (НПО) – за своите проекти и инициативи в изпълнение, които са от значима обществена полза;
- ✚ Социални, образователни и културни институции от общината;
- ✚ Социални партньори – браншови и синдикални организации;
- ✚ Бизнеса и неговите обединения.

В процеса на включване на заинтересованите страни и потенциални партньори следва да се идентифицират:

- Подхода за осъществяване на комуникация и ангажиране на съответните заинтересовани страни;
- Модели на взаимодействие, комуникация и получаване на обратна връзка;
- Необходимост и ниво на ангажираност на заинтересованите страни в процеса на мониторинг.

4. Форми на осъществяване на външен мониторинг

Различни са формите на участие на заинтересованите страни, като някои от тях са **фокус групи, интервюта, анкетни проучвания, обществени обсъждания и др.**

Препоръчително е да се сформират работни групи от експерти от всички заинтересовани страни и организации и изграждане на експертен екип за мониторинг, които да подпомага администрацията на общината при организиране и провеждане на мониторинга



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

на местните политики. В работната група и експертния екип за мониторинг могат да бъдат включени:

- Експерти от дирекции в общината, които участват в ръководството и управлението на общински програми и проекти;
- Представители на структурите на гражданското общество, читалища, спортни клубове, училищни настоятелства, социални и културни институции и др.
- Институции – представители на държавните институции и ведомства в територията на общината и областта, като експерти при организиране на процесите за набиране, организирането и анализирането на специализирани данни и информация и изготвянето на експертни становища по конкретни индикатори за мониторинг.
- Представители на бизнеса – участват като партньор на гражданското общество, който осигурява експертна оценка, финансова и логистична подкрепа.
- Медиите – имат ключова роля при популяризиране на инициативите и посредничат при диалога със широката общественост в процеса на мониторинг.
- Независими експерти, привлечени с цел изготвянето на адекватни становища и заключения по конкретните проблеми.

Взаимодействието между местната власт и гражданските организации при разработване на политики съдейства и за изграждане и развитие на местни партньорства и капацитет, тъй като постигането на консенсус по приоритетите на политиката е от особено значение за получаване подкрепата на общината при кандидатстване на неправителствените организации с проекти, които да допринасят за реализирана на местната политика за развитие.

Един от начините за получаване на обратна връзка от целевата група е извършване на анкетни проучвания чрез **въпросници/анкетни карта** или провеждане на **интервюта с целевата група**.

Анкетните проучвания са сред най-разпространените методи за обратна връзка с целевата група към която е насочена съответната програма или политика. Анкетните проучвания могат да бъдат анонимни или с посочване на имена, могат да бъдат предназначени за определен кръг лица или да бъдат разпространени на случаен принцип сред гражданите на общината. Извършват се на базата на предварително разработени въпросници, които се попълват от съответните респонденти. Чрез анкетните проучвания се набира

“Този документ е създаден в рамките на проект “Ефективни политики в Община Стражица”, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма “Административен капацитет” 2007-2013 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд по бюджетна линия: BG051PO002/13/1.3-07, договор за безвъзмездна финансова помощ № 13-13-31/07.11.2013г. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Община Стражица и при никакви обстоятелства не може да се счита, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган.”

“ДиДжи Консулт” ЕООД



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

информация за всички основни компоненти на функционалния анализ, като се изследват практическите аспекти на дейността. Попълването на въпросници позволява да се съберат данни от широк кръг лица. За целите на оценката на конкретната политика или програма е препоръчително да бъдат обхванати широк кръг лица.

Другият метод за обратна връзка са интервютата. Чрез интервюта може да се събере допълнително информация по въпроси, които представляват интерес, след като бъде направено проучването на документите и първоначалния анализ на вече извършено анкетно проучване. Методът за събиране на информация чрез персонални интервюта обикновено се провежда в структуриран вид. Този тип интервюта се наричат структурирани. Тези интервюта включват употребата на предварително дефинирани въпроси и силно стандартизирани техники за записване. Интервюиращият следва съответната процедура, задавайки въпроси по формуляр и по предварително уточнен ред. Удачно е общината да избере външен интервюиращ екип, който подготвя списък с теми и въпроси, които ще бъдат използвани по време на интервютата. Тези два метода за получаване на обратна връзка се използват основно при

Фокус групи, обществени обсъждания, работни срещи.

Други методи, които могат да се използват за обратна връзка с различните целеви групи и оценка на политиката, програмата, към която е насочена съответната програма или стратегия са:

- **Фокус групи.** Фокус групата представлява метод, при който се събира и обменя качествена информация и мнения от еднородна група участници (8-10 човека) в неформална обстановка. Провежда се от опитен водещ като еднократна дискусия по предварително избрана тема. Подобно на индивидуалните интервюта, фокус групата дава възможност за задълбочено разглеждане на темата, като предоставя и също така възможност за обмяна на идеи между участниците. Фокус групата може да бъде особено полезна, когато се търси мнението на специфични групи от хора, подбрани по определен обединяващ ги критерий. Предимствата от използването на метода на фокус групата е, че позволява да се разбере какво е важно за участниците в фокус-групата. Очаква се участниците да се чувстват по-уверени в група и да споделят неща, които не биха казали, ако са сами. Сред недостатъците на този метод е, че трябва да се използва опитен водещ, като ако общинската администрация не

“Този документ е създаден в рамките на проект “Ефективни политики в Община Стражица”, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма “Административен капацитет” 2007-2013 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд по бюджетна линия: BG051PO002/13/1.3-07, договор за безвъзмездна финансова помощ № 13-13-31/07.11.2013г. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Община Стражица и при никакви обстоятелства не може да се счита, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган.”

“ДиДжи Консулт” ЕООД



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

разполага с такъв човек ще е необходимо отделяне и на финансови ресурси за неговото наемане.

- **Обществените обсъждания** са сред често използвания метод в процеса на планиране на политиките и плановете на местно ниво, който се използва и при оценката на тяхното изпълнение. Обществени обсъждания биха могли да се провеждат в отделните кметства на общината, ако съответната политика или програма имат отношение към развитието на територията или в определена област на икономическия живот.

- **Сформиране на обществени съвети.**

Общините в България имат право да създават обществени съвети по социално подпомагане. Те се създават с решение на общинския съвет. Общественият съвет се състои най-малко от трима, но не повече от девет души, като в състава му се включват представители на институции, физически лица, регистрирани по Търговския закон, и юридически лица, които имат отношение към дейностите по социалното подпомагане. Създаването на обществени съвети е регламентирано в нормативната база, регламентираща социалната сфера, културата и туризма.

- **Работни групи с различни заинтересовани страни.** Групата на заинтересованите организации може да бъде различна, като тя зависи веднъж от вида или типа на политиката или програмата, която ще се оценява, както и от етапа на който се извършва. Сред основните заинтересовани страни, с участието на които могат да бъдат направени работни групи са:

- служители от съответните дирекции и отдели от общинска администрация;
- смесени работни групи с участието на представители на общинска администрация и общински съветници;
- представители на неправителствени организации;
- представители на браншови организации и на социалните партньори;
- представители на социални, образователни и културни институции от общината.
- представители на бизнес структурите.

- **Експертна оценка.** Експертната оценка е сравнително неформална техника, която може да бъде използвана за различни цели, включително за идентифициране на проблем, достигане на яснота по определена тема, и оценка на продукти и услуги. Индивидуални експерти могат да бъдат консултирани, но обикновено е по-добре да се организират в групи

“Този документ е създаден в рамките на проект “Ефективни политики в Община Стражица”, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма “Административен капацитет” 2007-2013 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд по бюджетна линия: BG051PO002/13/1.3-07, договор за безвъзмездна финансова помощ № 13-13-31/07.11.2013г. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Община Стражица и при никакви обстоятелства не може да се счита, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган.”

“ДиДжи Консулт” ЕООД



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

от експерти, за да може да се постигне по-широк обхват на експертиза. Експертната или външната оценка е задължителна при извършването на предварителна, междинна и последваща оценка на плана за развитие на общината.

Системата за мониторинг на изпълнението следва да дава изчерпателна информация относно субектите на мониторинга – органите/звената в съответната администрация, отговорни за организацията на процеса по наблюдение на изпълнението, както и ясно да дефинира конкретните отговорности, свързани с планирането, подготовката, събирането и анализ на информация и отчитането на предприетите мерки за наблюдение.

Общината е свободна да избере начина и методите за извършване на оценка, както и каналите на информация, които ще бъдат използвани за събиране на данните за прилагане на съответните индикатори. Комбинирането и използването на няколко метода ще даде възможност за постигане на по-голяма обективност при извършване на оценката на съответната политика/програма.

5. Осъществяване на предварителна, междинна и последваща оценка на общинския план за развитие

Външният мониторинг и оценките на плановете и програмите се осъществява от външни заинтересовани страни или външни за администрацията експерти. В Методическите указания за разработване на Националната стратегия за регионално развитие на Република България (2012-2022), Регионални планове за развитие на районите от ниво 2 (2014-2020), Областни стратегии за развитие (2014-2020), Общински планове за развитие (2014-2020), приети през 2011 година от Министерство на регионалното развитие и благоустройство, понастоящем Министерство на регионалното развитие е нормативно определено, че предварителната, междинната и последващата оценка се извършва от независим консултант.

Оценката е периодична проверка за **съответствието, ефикасността, ефективността, въздействието, устойчивостта** на политиката, програмата, стратегията, съобразно предварително определените цели. Тя се основава на текущите доклади, изготвени по време на прилагането, но може да включва и допълнителни проучвания от външни наблюдатели.

“Този документ е създаден в рамките на проект “Ефективни политики в Община Стражица”, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма “Административен капацитет” 2007-2013 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд по бюджетна линия: BG051PO002/13/1.3-07, договор за безвъзмездна финансова помощ № 13-13-31/07.11.2013г. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Община Стражица и при никакви обстоятелства не може да се счита, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган.”

“ДиДжи Консулт” ЕООД



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Основната цел на оценяването е подобряване опита на администрацията в планирането и прилагането на публични програми и политики, поради което основните цели на оценяването на стратегии и програми са свързани с планиране, изпълнение и отчетност. Оценка е от важно значение, за да се идентифицират тенденциите, да се проследява прогресът, да се извлекат поуки, да се синхронизират действията с променящите се условия, да се отговори на новите предизвикателства, да се осигури отчетност и не на последно място да се развие капацитет чрез учене. Основните критерии, които се използват за постигане на обективна преценка, са критериите за **приложимост, обосновааност, ефективност, ефикасност, въздействие и устойчивост**. Извършването на оценката, съгласно Закона за регионалното развитие се извършва на три етапа – предварителна оценка, междинна оценка и последваща оценка.

✚ **Предварителна оценка** - Основна цел на предварителната оценка е да се подобри качеството на стратегическия документ/политиката/програма по отношение на адекватността на стратегическата част, предвидените ресурси за постигане на планираните цели и приоритети, ефективността на системата за управление на плана, както и съобразяването с националните политики, регионални, областни политики в съответния сектор и съгласуваността и синхронизацията на съответната политика с другите приети вече политики и програми на общинско ниво.

✚ **Междинна оценка** – междинната оценка е задължителна за плановите документи. Междинната оценка е важен инструмент за систематична оценка на резултатите от изпълнението им след началото на периода на тяхното действие, като се оценява напредъка по постигането на заложените цели на развитието на различните териториални нива.

Съгласно Закона за регионалното развитие (чл. 33, ал. 1) се изисква изработване на междинна оценка за реализацията на документите за стратегическо планиране на регионалното и местното развитие.

Целите и оценките при различните фази на оценителния цикъл са различни и ключовите въпроси на които трябва да се даде отговор при различните видове оценки се различават.

В този цикъл на оценяването междинната оценка поставя фокуса върху изпълнението и подобряването на качеството на планирането. Фокусът върху изпълнението се постига чрез

“Този документ е създаден в рамките на проект “Ефективни политики в Община Стражица”, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма “Административен капацитет” 2007-2013 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд по бюджетна линия: BG051PO002/13/1.3-07, договор за безвъзмездна финансова помощ № 13-13-31/07.11.2013г. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Община Стражица и при никакви обстоятелства не може да се счита, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган.”

“ДиДжи Консулт” ЕООД



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

оценка на ефикасността и ефективността, докато фокусът върху подобряването на качеството и релевантността на планирането се постига чрез:

- Изследване на промените в контекста на стратегията.
- Актуален преглед на изпълнението на стратегията.
- Извършване на необходимите промени, за да се максимализира въздействието на стратегията.

Междинната оценка се осъществява след началото на изпълнението на плана, като е препоръчително да се извърши в средата на плановия период. Този подход е възприет като форма на оценка и регулация на структурните фондове и е залегнал в нормативните актове, регламентиращи процеса на регионално развитие в България. Разпоредбите на Закона за регионалното развитие, изискват междинната оценка да се проведе до края на четвъртата година от изпълнението на съответната политика. Основната ѝ функция е препрограмизиране, а именно промяна на плановия документ въз основа на оценката на първите резултати от неговото изпълнение. При тази оценка са особено силно изразени инструменталната, обучителната и корективната функция на оценяването, респективно обратната връзка за изпълнението на плана.

Междинната оценка включва: анализ на резултати от предишни оценки, оценка на продължаващата валидност на анализа на силните и слабите страни и потенциала, оценка на продължаващата уместност и съгласуваност на стратегията, оценка на ефективността на количественото определяне на целите, оценка на ефективността и ефикасността на изпълнението до момента и на очакваните въздействия (вероятно постигане на общите цели въз основа на напредъка по отношение на специфичните и оперативните цели) и на тази основа - на политиката и разпределението на финансовите ресурси, оценка на качеството на прилагането и организацията на мониторинга. Отговорността за осъществяване на междинна оценка обичайно е на органа, който носи общата отговорност за планирането и прилагането. Практиката показва, че извършването на междинна оценка обикновено се възлага на независим външен оценител.

✚ Последваща оценка. Определянето на ясни и обективни критерии има важно значение за извършване на качествена междинна и последваща оценка на изпълнението на плановете за регионално развитие. Отчитането на постигнатите резултати, съгласно

“Този документ е създаден в рамките на проект “Ефективни политики в Община Стражица”, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма “Административен капацитет” 2007-2013 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд по бюджетна линия: BG051PO002/13/1.3-07, договор за безвъзмездна финансова помощ № 13-13-31/07.11.2013г. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Община Стражица и при никакви обстоятелства не може да се счита, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган.”

“ДиДжи Консулт” ЕООД



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

определените критерии е съществено изискване и при изготвянето на окончателния доклад за изпълнението на всяка политика, стратегия и програма.

На кмета на общината и на общинска администрация е възложено като ангажимент да организират процеса по избор на независим консултант и извършване на предварителна, междинна и последваща оценка.

Общинският съвет е органа, който приема с решение предварителната, междинната и последваща оценка на общинските планове за развитие, както и на други политики и програми на местно ниво.