



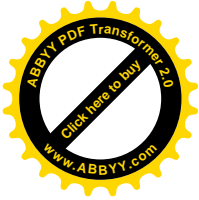
Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



Правила и методика за мониторинг, контрол и последваща оценка при изпълнението на Общинския план за развитие на Община Бургас

В изпълнение на Дейност 3: **„Разработване на детайлни правила и методика за мониторинг, контрол и последваща оценка при изпълнението на Общинския план за развитие на Община Бургас“** от сключен Договор № 93-ОП-106/8/28.01.2014г. между Община Бургас и ДЗЗД Обединение „БИФАЙВ БУРГАС“ с предмет: **„Разработване, прилагане и контрол на стратегически средносрочни политики в Община Бургас“**, в рамките на проект: „Създаване на условия за ефективен мониторинг и контрол при разработване на политики и стратегически документи на Община Бургас“, по приоритетна ос I „Добро управление“, подприоритет 1.3 „Ефективна координация и партньорство при разработване и провеждане на политики“ на Оперативна програма „Административен капацитет“, бюджетна линия BG051PO002/13/1.3-07.

Изготвено от БИФАЙВ БУРГАС ДЗЗД

Юли, 2014 г.



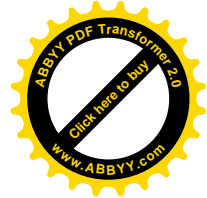
Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



Този документ е изготвен с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Община Бургас и при никакви обстоятелства не може да се приеме, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз.



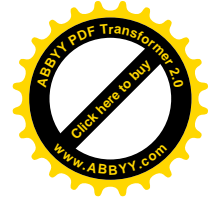
Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



Съдържание:

Въведение	3
Определения	4
Нормативни изисквания към наблюдението и контрола на изпълнението на ОПР	5
Същност на правилата за мониторинг и оценка	6
Механизъм за мониторинг и контрол на ОПР 2014 – 2020 на Община Бургас.....	8
Структура, отговорна за управление на системата за наблюдение, оценка и актуализация на ОПР	8
Система за докладване на дейностите на ОПР и осигуряване на информация и публичност	10
Информационна обезпеченост и методи за набавяне на информация за целите на мониторинга, оценката и актуализацията на ОПР.....	13
Методика и правила за мониторинг и контрол.....	14
Методика за мониторинг	22
Правила и методика за оценка	24
Приложение 1: Действия за прилагане на принципа на партньорство и осигуряване на информация и публичност.....	34

Въведение

Настоящият документ е в изпълнение на **Дейност 3: „Разработване на детайлни правила и методика за мониторинг, контрол и последваща оценка при изпълнението на Общинския план за развитие на Община Бургас“**

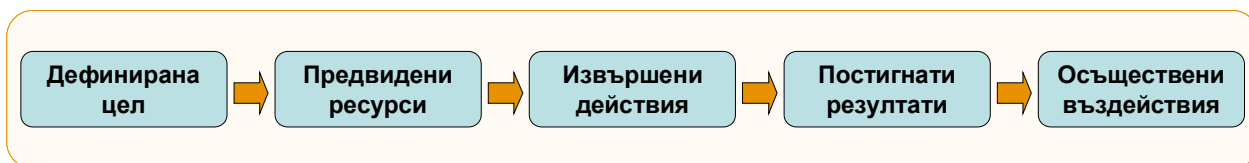
Тази дейност обхваща разработване на вътрешни правила за мониторинг, контрол и последваща оценка на провежданите от Община Бургас политики, които да създадат прозрачност, осигурят отчетност и гарантират отговорност на местното управление. Необходимостта от съгласуване на общинските политики е заложена в Закона за регионалното развитие, както и в Методическите указания за разработване на общински планове за развитие.

Мониторингът и оценката на общинските стратегически документи е процес на системно и непрекъснато събиране и анализ на информация за хода на реализацията на политиката/програмата и постигането на поставените цели/резултати.

Основна цел на мониторинга на общинските стратегически инструменти е да се следят и измерват постигането на техните цели и ефективността им в хода на тяхната реализация. Получената информация се използва за целите на управлението на дейността на Община Бургас, а именно: осъществяване на контрол и вземане на управленски решения за продължаване, изменение, допълване или прекратяване на реализацията на съответната политика или програма.

Мониторингът, контролът и оценката се основават на един обобщен модел на разработване и осъществяване на публични политики и програми (Фиг. 1). Те са инструменти на доброто управление при упражняването на политическа, икономическа и административна власт на всички равнища. За да бъдат полезни, те трябва да се разглеждат като неразделна част от процеса на вземане на решение и управление на цялостния цикъл на разработване, прилагане и оценяване на общинските политики и програми.

Фигура 1: Входно-изходен модел на общинските политики



Ролята на мониторинга и оценката като инструменти на доброто управление се открояват в няколко аспекта:

- Мониторингът и оценката осигуряват **отчетност** и контрол – те предоставят информация в каква степен политиката/програмата постигат своите цели, доколко рационално са използвани публичните ресурси, какви са обществените въздействия и т.н. Така се дава възможност на заинтересованите страни да предоставят и да получават информация, която има решаващо значение за разкриването на злоупотреби и защита на интересите им.
- Те създават **прозрачност** – процедурите, институциите и информацията са пряко достъпни за заинтересованите страни и обществеността, като дават възможност да бъдат разбирани, наблюдавани и оценявани общинските политики и програми. Прозрачната система на управление има ясни процедури за публично вземане на решения и отворени канали за



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



България
Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



общуване между заинтересованите страни и обществените служители.

- Те гарантират **отговорност на управлението** – необходимо е ръководителите и служителите в Общинска администрация - Бургас да се опитват да се съобразяват с интересите на всички целеви групи и заинтересовани страни при провеждането на политиките и програмите. Те следва да отговарят пред заинтересованите страни и обществеността за упражняването на техните правомощия, да вземат мерки при критика или изисквания, поставени от гражданите, както и да поемат отговорност за грешки и некомпетентност.
- Чрез мониторинга и оценката се **създават механизми за участие** – гражданите получават възможност да участват във вземането на решения по отношение на оценката и промените при реализацията на общинските политики и програми – пряко или опосредствано от легитимните институции, които представляват техните интереси.
- Те са инструменти за **постигане на съгласие** – доброто управление отчита и съгласува различните интереси, за да постигне широко съгласие по това, кое е в интерес за общината и там, където е възможно – да се постигне съгласие по политиките и процедурите за осъществяването на програмите. В процеса на мониторинга и оценяването на общинските политики и програми заинтересованите страни получават възможност за влияние върху тях.

Настоящата методика за мониторинг, контрол и оценка е предназначена да подпомогне процеса по планиране и отчитане на ОПР на община Бургас, чрез въвеждането на подходящ инструментариум за мониторинг и контрол на изпълнението на общинския план за развитие с цел постигане на необходимото ниво на ефективност и ефикасност от дейността на Общинска администрация – Бургас.

Определения

За целите на този документ, „мониторинг“ се определя като дейност по системното и непрекъснато събиране, анализ и използване на информация с цел управленски контрол, идентифициране и предприемане на корективни действия при прилагането на общински политики.

Целта на мониторинга е предоставянето на ключова информация за осъществения напредък на компетентните органи, отговорни за изпълнението и контрола на публичните политики.

Мониторингът се осъществява на всички равнища на административна дейност. При него се използват, както официални доклади, така и неофициални съобщения, като акцентът може да се постави върху:

- използваните ресурси/вложенията (мониторинг на влаганите ресурси);
- планираните дейности/или осъществяваните процеси (мониторинг на изпълнението);
- получените крайни/непосредствени резултати (мониторинг на резултатите).

Целта е да се коригират отклоненията, като по този начин се подобри осъществяването на съответната политика и се улесни по-нататъшното развитие на процеса.

Мониторингът/наблюдението се свързва с една от значимите управленски функции - оценката и контрола при планиране и управление на програми и проекти, поради което е важен инструмент за ефективното управление. Терминът мониторинг означава системно наблюдение на даден процес с цел фиксиране на съответствие или несъответствие на резултатите с първоначално планираните.

Чрез мониторинга се цели да се предостави на компетентния орган и неговия екип, както и на главните заинтересовани страни, ранна информация за напредъка - или липсата на напредък - по постигането на резултатите. По време на мониторинга се набират количествени и качествени данни за ежедневния



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



процес по прилагането на конкретна политика, като напредъкът към текущия момент се сравнява с първоначалните очаквания, за да се определят евентуалните необходими корективни действия.

Оценка на публични политики:

Оценката е ключов компонент при създаването на политики на всички нива. На базата на оценката се взимат информирани решения за планирането и изменението на политики и програми, за да се увеличи тяхната ефективност и ефикасност. За да се постигне това, подходът трябва да бъде ясен, прозрачен и защитим.

Като събира точна и достоверна информация, оценката предоставя на общинската администрация и заинтересованите страни средство, чрез което да се учат от предишния опит, включително опитът на другите и да подобрят предоставяните услуги. Оценката има двойна функция – предоставя база за подобряване на качеството на политиките и програмите и средство да се потвърди постигнатото спрямо заложените резултати. Оценката трябва да се базира на точна и актуална информация. Тази информация може да е пряк резултат и за целите на изпълнението на програмите.

Ефективност и ефикасност на политиките и изграждането на стратегическа визия - институциите постигат резултати, адекватни на обществените нужди, като наличните ресурси се използват по най-добрия начин. Лидерите и обществеността изграждат широка и дългосрочна перспектива за добро управление и развитие.

Нормативни изисквания към наблюдението и контрола на изпълнението на ОПР

Наблюдението и оценката на Общинския план за развитие, като неделима част от документите за регионално развитие, се извършва с цел **постигане на ефективност и ефикасност на стратегическото планиране, програмирането, управлението и ресурсното осигуряване** на регионалното развитие. Наблюдението и оценката отчитат резултатите от изпълнението на документите, които допринасят за регионалното развитие (*чл. 30 ЗРР във връзка с чл. 76, ППЗРР*).

Предмет на наблюдение е изпълнението на целите и приоритетите за регионално и местно развитие съгласно определени физически и финансови индикатори, организацията и методите на изпълнение, прилагани от органите за управление, и мерките за осигуряване на информация и публичност за резултатите от изпълнението на документите за стратегическо планиране на регионалното и местното развитие (*чл. 77 ППЗРР*).

За постигане целите на наблюдението се изгражда **система за мониторинг (наблюдение)**, която отговаря на специфичните условия и организация за изпълнение на общинския план за развитие (*чл. 78 ППЗРР*).

Орган за наблюдение на общинския план за развитие е Общинският съвет. В процеса на наблюдение на изпълнението на общинския план за развитие Общинският съвет осигурява участието на заинтересованите органи, организации, физически и юридически лица при спазване на принципа за партньорство, публичност и прозрачност при изпълнението на общинския план за развитие (*чл. 89 ППЗРР*).

Кметът на общината организира наблюдението на изпълнението на общинския план за развитие (*чл. 91 ППЗРР*), като за резултатите от наблюдението на изпълнението на общинския план за развитие се разработва годишен доклад.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



Механизъм за мониторинг и контрол на изпълнението на ОПР

Наблюдението на изпълнението на ОПР е задача на Общински съвет Бургас и на Кмета на общината. Общинският съвет взема решение за определяне на представители, които да бъдат включени в Комитета за наблюдение на плана. Въз основа на взетото решение, Кметът издава заповед за сформирание на Комитета за наблюдение. В състава му следва да се включат и експерти от съответните дирекции на Общинска администрация – Бургас, като организацията и функционирането ѝ се регламентира със заповедта за сформиранието ѝ.

Същност на правилата за мониторинг и оценка

Мониторингът на общински програми и проекти е насочен към повишаване равнището на информационно обезпечаване на управлението и към подобряване на качеството и ефективността в партньорството между общинската администрация и заинтересованите страни. Основната му цел е да осигурява надеждна обратна информация за състоянието на наблюдавания обект/субект с оглед формиране на правилни управленски решения.

Мониторингът и оценката на публични политики и стратегически документи са инструменти на доброто управление. Те са неотделима и значима част на процеса на вземане на решения и управление на цялостния цикъл на разработване, прилагане и оценяване на обществените политики. Те създават и гарантират:

Подобрение качеството на изпълнение на публичните политики, постиганите резултати, създаваните продукти и предоставяните услуги.

Подобрява се и се развива капацитетът на всички институции, организации и техните мрежи, ангажирани с реализацията на политиките.

Отчетност - отговорите на въпроса до каква степен политиките постигат своите цели, доколко рационално са използвани публичните ресурси, какви са обществените въздействия. Отчетността дава възможност на всички заинтересовани страни - социално-икономически партньори - да преценяват степента, в която техните интереси са защитени.

Отговорност на управлението - политиките и служителите в публичния сектор правят публични резултатите от упражняването на своите правомощия, вземат мерки при разминавания между планирани и получени резултати, поемат отговорност за грешки и некомпетентност.

Прозрачност на управленските процеси информацията за процедурите и отговорните институции са достъпни за заинтересованите страни и обществеността, каналите за комуникация между заинтересованите страни и публичните власти са отворени.

Механизми за гражданско участие - активните граждани получават възможност да участват във вземането на решения за реализацията на публичните политики или необходимостта от тяхната промяна.

Резултатите от мониторинга и оценките подпомагат разработването на мерки и инструменти за развитие на обществените политики.

В зависимост от управленското ниво, на което се разработва и изпълнява съответните общински



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



политики, планове и програми, са обособени и **2 (две) нива за осъществяване на дейности по мониторинг (наблюдение), контрол и оценка** от страна на Община Бургас, а именно на ниво:

Ниво 1: Общински план за развитие на Община Бургас

Ниво 2: Годишна програма за изпълнение на ОПР на Община Бургас

Разработване и въвеждане на правила и методики за мониторинг и контрол при изпълнението на конкретни политики е задължение на органите, компетентни да изпълняват отделните политики.

Осъществяването на публичните политики и програми е свързано с множество проблеми и редица рискове. Задачата е те да се идентифицират и да се вземат предвид, като се използват подходящите методи и инструменти за събиране, анализ и предоставяне на оперативно значима информация, предназначена за тези, които вземат решения. За да бъдат ефективни, мониторингът и оценката е желателно да се осъществяват още в ранните етапи на работата по съответната политика/програма и да продължат като постоянен процес по време на реализацията на политиката/програмата до извършване на заключителната оценка.

Основната цел на мониторинга е да контролира ефикасността на административния процес, а чрез оценката се предоставя информация за ефективността и устойчивостта на дадена политика.

Смисълът на мониторинга и оценката на публичните политики и програми е да се прецени дали и доколко, чрез изпълнението им е възможно да се повиши качеството на живота, благосъстоянието и възможностите за просперитет на гражданите.

В допълнение, мониторингът и оценката на публични политики и програми дават възможност на управляващите да формулират приоритети за развитие, като същевременно дават отговор на ключови въпроси, които имат значение за вземащите решения, заинтересованите страни и гражданите.

Мониторингът и оценката са взаимосвързани инструменти, които се използват за целите на управлението - осъществяване на контрол и вземането на управленски решения, относно продължаването, изменението, допълването или прекратяването на изпълнението на съответната политика или програма.

Мониторингът и контролът имат важно значение за качествено и ефективно изпълнение на стратегическите документи на общината. Те подпомагат управленските органи да преценят въздействието от изпълняваните местни политики и да подобрят процеса на планиране, като отчитат както постигнатия напредък, така и негативните ефекти. Чрез тях се подобрява прозрачността в процеса на прилагане на политики, повишава се отговорността на властите пред широката общественост и се насърчава участието на заинтересованите страни при реализирането на конкретни политики.

Изготвянето и използването на инструменти за мониторинг на политиките за развитие гарантират приложимост и ефективност на процеса на вземане на решения, основан на периодична и систематична оценка на ресурсите, дейностите и резултатите.

Публичните политики се разработват и прилагат чрез нормативни и ненормативни актове и свързаните с тях общи и индивидуални административни актове, концепции, програми и стратегии.

Основните политики от местно значение и от компетенциите на местната власт (така, както са



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



определени в ЗМСМА) са:

- общинско имущество, общински предприятия, общински финанси, данъци и такси, общинска администрация;
- устройство и развитие на територията на общината и на населените места в нея;
- образование;
- здравеопазване и социални дейности;
- култура;
- благоустрояване, поддържане на инфраструктурата и транспорт;
- опазване на околната среда и рационално използване на природните ресурси;
- поддържане и опазване на културни, исторически и архитектурни паметници;
- развитието на спорта, отдиха и туризма.

Механизъм за мониторинг и контрол на ОПР 2014 – 2020 на Община Бургас

Дейностите по наблюдение и оценка на изпълнението са важен елемент от качествено изпълнение на Общинския план за развитие. Навременното им извършване гарантира, че при изпълнението на плана ще се следват заложените в него цели, като в случай на нужда ще се предприемат и необходими мерки за актуализацията им за постигане на гъвкавост и устойчивост на политиките към външни за общината промени (например промяна в икономическата макрорамка, законовата рамка на ниво национално и на ниво ЕС, промени в социално-икономическата среда, различни екологични промени и т.н.) и/или вътрешни фактори (поява на непредвидени възможности/пречки пред местното развитие и работата на общинската администрация, консервативно отношение на местната среда спрямо процеса по прилагане на плана, политически промени и т.н.).

За целите на успешно извършване на дейностите по наблюдение, оценка на изпълнението и актуализация на плана, следвайки методическите насоки за разработване на документа, планът предвижда изготвяне на система, съгласно нормативните изисквания и стандарти, която включва формите и начините за събиране на информация, индикаторите за наблюдение, органа за наблюдение и организацията на работата по наблюдението и оценката, както и системата на докладване и осигуряване на информация и публичност.

Структура, отговорна за управление на системата за наблюдение, оценка и актуализация на ОПР

Общинският съвет е органът, който отговаря за наблюдение на Общинския план за развитие на Община Бургас 2014 – 2020 (съгласно ППЗРР). В процеса на наблюдение и оценка трябва да се осигури участието на заинтересованите страни – органи, организации, физически и юридически лица при спазване на принципа за партньорство, публичност и прозрачност при изпълнение на ОПР.

За да има устойчивост и съгласуваност с управлението и наблюдението на другия основен стратегически документ на Община Бургас - Интегриран план за градско възстановяване и развитие /ИПГВР/, процесът по управление на системата за наблюдение, оценка на изпълнението и актуализация на плана, ще бъде възложен на Комитет за наблюдение. Комитетът за наблюдение се състои от председател и членове. Председател е заместник-кметът по европейски политики, околна среда. В Комитета за наблюдение се включват като членове представители на Общинския съвет, на общинската администрация и на всички заинтересовани страни – бизнес, инвеститори, браншови организации, неправителствени организации, медии.

Между Комитета за наблюдение и Консултативния съвет за нуждите на подготовката на ОПР на Община



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



Бургас 2014 г. – 2020 г. има приемственост. Съставът на Комитета за наблюдение се сформира със заповед на кмета на Община Бургас.

Представителите на Общинския съвет се определят с решение на Общински съвет, а експертите от Общинска администрация от кмета на общината.

Представителите на заинтересованите страни се канят от Председателя на КН, при спазване на принципите на партньорство, формуирани в Работния документ на ЕК: Принципът на партньорство при използването на фондовете в обхвата на общата стратегическа рамка — елементи за европейски кодекс на поведение за партньорство.

Функциите и структурата на КН са подробно разписани в документацията на ИПГВР на гр. Бургас в частта „Механизми за организация и управление на плана“. Обосновано е КН за ИПГВР да поеме и функциите и отговорността по наблюдение на Общинския план за развитие. Това се обуславя от включването на проектите от ИПГВР в ОПР, обвързаността им с останалите мерки и проекти в ОПР, както и очакваното им общо синергично въздействие, с цел постигане на по-ефективно съвместяване и по-тясна обвързаност при паралелното изпълнение, наблюдение и оценка на двата плана, както и да се оптимизира работата на наблюдаващия комитет и да се избегне дублиране.

Комитетът за наблюдение заседава поне два пъти в годината: при изготвяне на годишните програми и при обсъждане на годишните доклади за изпълнение. Председателят на Комитета определя дневния ред на заседанията, насрочва и ръководи заседанията и работата. При отсъствие на председателя, заседанията се провеждат под председателството на определен от него член на Комитета за всеки конкретен случай.

Заседанията на КН са закрити, но по предложение на председателя комитетът може да вземе решение конкретно заседание да е открито, като при разглеждане на определени точки от дневния ред могат да бъдат допускани външни лица, на които се дава възможност да изразяват мнения/становища.

Координацията, административната и техническата работа, свързана с дейността на Комитета се изпълняват от Отдел „Инвестиционни проекти“ в Дирекция „Европейски политики и програми“, който изпълнява функциите на секретариат. Отделът изготвя план-график на заседанията на Комитета, организира подготовката и провеждането на заседанията, осигурява разпространението на дневния ред и на всички документи, необходими за провеждането на заседанията, изготвя протоколите от заседанията, води отчетност за становищата и решенията, приети от Комитета, координира изпълнението на решенията и необходимия обмен на информация между заинтересованите страни, съхранява документите от заседанията. Цялата кореспонденция, свързана с работата на Комитета се адресира до секретариата.

Мотивирано искане за свикване на заседание може да направи всеки член на Комитета за наблюдение.

Дневният ред се определя от председателя на Комитета по предложение на секретариата.

Дневният ред и всички материали се изпращат на членовете най-малко 10 работни дни преди заседанието, в това число и по електронен път.

Членовете на Комитета за наблюдение могат да изпратят своите предварителни становища по материалите на заседанието до три работни дни преди датата на заседанието.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



При извънредни случаи и спешни въпроси председателят може да реши сроковете да бъдат съкратени, като уведомяването може да стане и по телефона.

В рамките на 3 работни дни след заседанието, на членовете се изпращат решенията, по които трябва да се предприемат действия.

Проектът на протокол от заседанието се изготвя от Отдел „Инвестиционни проекти“, изпраща се на присъстващите членове на Комитета, в случай на корекции секретариатът ги отразява и изготвя окончателния вариант на протокола.

Протоколът от заседанието се подписва от председателя на Комитета за наблюдение.

Комитетът за наблюдение:

- ⇒ Разглежда и предлага за утвърждаване **индикаторите за наблюдение** на степента на изпълнение на плана. В правомощията на Общинския съвет е да утвърди по предложение на Кмета на общината изготвеното предложение от групата, като съответно определя техния конкретен набор и стойностите им.
- ⇒ Периодично извършва **преглед на постигнатия напредък** и докладва на ръководството на общината състоянието и възможните мерки.
- ⇒ Обсъжда резултатите и степента на достигане на целите и приоритетите, **изготвя отчет за постигнатите резултати**. Разглежда резултатите от междинната оценка, ако такава е възложена, и прави предложение пред ръководството на общината за предприемане на необходимите дейности.
- ⇒ Ежегодно изготвя **доклад за изпълнението**, като предлага мерки за промяна, ако това е наложително. Докладът и мерките се разглеждат и обсъждат на заседание на Комитета за наблюдение. Годишният доклад се внася за обсъждане и одобряване от Общински съвет по предложение на Кмета.
- ⇒ Прави **предложения за актуализиране на ОПР**, както и преразпределение на средствата по мерките, програмите и проектите.

В рамките на дейността си, Комитета за наблюдение изготвя регулярни отчети, които предоставя на Общинския съвет и Кмета на общината. В отчетите се оценява и прогресът при реализацията на ОПР и изпълнението на индикаторите.

Важен момент при **организацията на мониторинга** е определянето на неговите водещи компоненти. Най-общо тук се включва:

- ⇒ Определянето на **индикаторите** за измерване степента на изпълнение на плана;
- ⇒ Създаването на **механизъм за измерване** и проследяване на водещите параметри;
- ⇒ Избор и адаптиране на механизми за **сравнение и оценка на резултатите**;
- ⇒ **Предприемане на корекции** при значими отклонения.

Система за докладване на дейностите на ОПР и осигуряване на информация и публичност

Дейностите по наблюдение, оценка на изпълнението и актуализация на плана попадат в три основни групи:

- ежегодно докладване за процеса на изпълнение на плана и заложените в него проекти;



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



България
Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



- средносрочна оценка и актуализация на плана;
- финално отчитане на изпълнението на плана с оглед набиране на необходимата информация за формулиране на приоритети за следващия планов период.

За целите на адекватно оценяване на ОПР на Община Бургас 2014 - 2020 следва да бъде уточнено, че част от проектите, включени в програмата за реализация на плана, не са дейности, които са конкретен ангажимент на общинската администрация и тя има единствено подкрепящи функции, т.е. общината не може сама да ги инициира и осъществи. В този смисъл, тези проекти не са включени в индикативната финансова таблица на ОПР, тъй като не би следвало да се отчитат като реализирани/нереализирани проекти на Община Бургас и, съответно, привлечени и реализирани ресурси от нейна страна. В този смисъл докладването на изпълнението на такива проекти не би трябвало да бъде формализирано в докладите на ниво проект, а би следвало да бъде отчитано, в случай на възникването им, като част от цялостното въздействие за реализацията на целите и приоритетите на общината. Такива проекти могат да бъдат инициирани и реализирани основно от частния и гражданския сектор. Тяхната конкретна реализация, от друга страна, зависи от фактори, до голяма степен външни на администрацията на Община Бургас, като например налична собственост и вещни права, припознаване на тези проекти от гражданите и бизнеса в общината, наличие на предприемаческа инициатива и отвореност или обратното - консервативно отношение, което блокира процеса на реализация, изменения в законовата рамка и др. Подкрепата от Община Бургас може да се изразява чрез партньорство или широкото представяне на такива инициативи. Такъв тип проекти са интегрирани и логични спрямо визията и стратегическата рамка на ОПР на Община Бургас 2014 – 2020.

Годишен доклад за наблюдение:

Годишният доклад за наблюдение изпълнението на Общинския план за развитие се изготвя от Комитета за наблюдение и се внася за обсъждане и одобряване от Общински съвет до 31 март на всяка следваща година.

Годишните доклади за наблюдение изпълнението на Общинския план за развитие осигуряват информация за изготвяне на междинната и последващата оценка на общинския план за развитие.

Копие от годишните доклади за наблюдението на изпълнението на общинския план за развитие се изпраща на председателя на областния съвет за развитие в 7-дневен срок от решението за тяхното одобряване.

Годишният доклад за наблюдение изпълнението на Общинския план за развитие съдържа информация за:

- общите условия за изпълнение на общинския план за развитие и в частност промените в социално-икономическите условия в общината;
- постигнатия напредък по изпълнението на целите и приоритетите на общинския план за развитие въз основа на индикаторите за наблюдение;
- действията, предприети от компетентните органи с цел осигуряване на ефективност и ефикасност при изпълнението на Общинския план за развитие, в т. ч.:

а) мерките за наблюдение и създадените механизми за събиране, обработване и анализ на данни;

б) преглед на проблемите, възникнали в процеса на прилагане на Общинския план за



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



развитие през съответната година, както и мерките за преодоляване на тези проблеми;

в) мерките за осигуряване на информация и публичност на действията по изпълнение на Общинския план за развитие;

г) мерките за постигане на необходимото съответствие на общинския план за развитие със секторните политики, планове и програми на територията на общината;

д) мерките за прилагане принципа на партньорство;

е) резултатите от извършени оценки към края на съответната година;

- заключения и предложения за подобряване на резултатите от наблюдението.

Годишните доклади трябва да бъдат популяризирани по подходящ и достъпен начин, включително да се публикуват на електронната страница на Община Бургас, както и да се даде възможност за получаване на обратна връзка от всички заинтересовани страни, участващи в реализацията на проектите от ОПР, както и по-широката общественост.

Последният ежегоден доклад следва да се изготви и публикува една година преди окончателния доклад за изпълнението на Общинския план.

Междинна оценка на плана

Междинната оценка на плана следва да се осъществи в началото на четвъртата година от изпълнението на плана. В случай, че резултатите от оценката установят съществени промени в икономическите и социалните условия в общината, промени в свързаното национално законодателство или в законодателството на ЕС, при съществени промени в секторни стратегии и програми, влияещи върху изпълнението на Общинския план за развитие може да бъде предложена актуализация на ОПР на Община Бургас 2014 – 2020 г.

Актуализацията трябва да бъде приета с решение на Общинския съвет по предложение на кмета на общината, като покрива останалия период на действие на ОПР.

Резултати от междинната оценка следва да се популяризират по подходящ начин, като всички заинтересовани страни и обществеността бъдат включени на ниво набиране на информация, както и по отношение актуализация на целите и приоритетите, генериране на нови проектни предложения. Съответно резултатите трябва да бъдат достъпни по множество канали (вкл. онлайн в сайта на общината), като цялостният процес бъде съпътстван с подходяща комуникационна кампания.

Окончателен доклад за изпълнението се изготвя в края на плановия период, с цел отчитане на изпълнението. Доклада се изготвя от Секретариата на КН и включва следните основни части:

- Анализ на ситуацията към края на плановия период;
- Информация за изпълнението на плана и заложените в него проекти;
- Информация за неизпълнени цели и/или проекти, както и причини за неизпълнение;
- Предложения за приоритети за следващия планов период.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



Окончателният доклад следва да се популяризира по подходящ начин, като се обезпечи включването на всички заинтересовани страни в процеса на набиране на информация, както и при дискусиите за актуализация на целите и приоритетите. Съответно резултатите трябва да бъдат достъпни по множество канали (вкл. онлайн в сайта на общината), като цялостният процес бъде съпътстван с подходяща комуникационна кампания.

Информационна обезпеченост и методи за набавяне на информация за целите на мониторинга, оценката и актуализацията на ОПР

Информацията, нужна за успешното провеждане на дейностите по наблюдение и оценка, както е описано в предходния раздел на документа, се набира чрез предварително изготвена и приложена **система от индикатори**, измерваща постигнатите резултати на ниво мярка и приоритет, и въздействие на ниво стратегически цели.

Набирането на информация за поддръжката на системата за мониторинг и оценка, съответно може да включва комбинации от следните източници:

- НСИ и други относими източници на статистически данни (данни на агенции, данни на международни организации, генериращи подобна информация регулярно и т.н.);
- Набавяне регулярно на актуални данни, събирани от компетентните органи на национално и регионално ниво (включващи данни за мрежите и комуникациите, за екологичните параметри на средата, промени в законодателството, данни за наблюдение и оценка на стратегически и планови документи на национално и регионално ниво и т.н. разнообразна информация, достъпна по институционален път на общинските институции);
- ИСУН (Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС за България);
- Собствена методология (количествена и качествена), разработена конкретно за набиране на информация по време и след приключване на даден проект, вкл. отчитане на обратната връзка от бенефициенти и други заинтересовани страни, след приключване на конкретен проект. Съответно тя трябва да отразява резултатите на ниво проект и тяхното въздействие на ниво стратегически цели и приоритети.
- Методи, разработени конкретно за набиране на информация от организации партньори/участвали/наблюдавали даден проект/дейност.
- Информация, свободно достъпна чрез системите за набиране на данни от социалните мрежи, както и друг тип свободно достъпни онлайн данни.

Годишните доклади за наблюдение на ОПР се изготвят съгласно структурата, одобрена от Кмета на общината за целия период на наблюдение на изпълнението на ОПР. Този подход улеснява подготовката на анализи и оценки на изпълнението на плана за определен период, с цел упражняване на контрол от страна на Общинския съвет и гражданските структури и предприемане на коригиращи и/или превантивни действия.

Друг важен момент в осъществяването на текущ контрол по изпълнението на целите и приоритетите на ОПР е **процесът на оценяване**. Оценка е структуроопределящ елемент на изпълнението на плана и ориентир за правилността на провежданата местна политика за развитие.

За ОПР, в зависимост от времевия хоризонт на действие на плана (2014-2020 г.), се формират три вида оценки в съответствие с изискванията на закона:

- ➔ **Предварителна оценка.** Тя се разработва от независим консултант успоредно с подготовката на проекта на общинския план за развитие. Тя съдържа прогнозна оценка за въздействието на плана върху процесите на социално-икономическо развитие на общината и екологична оценка. Екологичният компонент в оценката оценява доколко стратегията за развитие на общината, определена с плана, съответства на стратегията за опазване на околната среда и на критериите за ефективност на политиката за опазване на околната среда.
- ➔ **Текуща / Междинна оценка.** В рамките на тази оценка следва да се оценят обобщените резултати от изпълнението на ОПР, като се прави преглед на степента на достигане на формулираните цели, приоритети и мерки и се отчитат възникналите положителни и отрицателни отклонения. Оценката следва да завърши с конкретен анализ, въз основа на който да се предвиди съответната реакция. Това реално може да послужи и като начало на евентуално усъвършенстване и актуализация на плана.
- ➔ **Последваща оценка.** Следва да се извърши след приключване срока на действие на плана (не по-късно от 1 година) и следва да включва:
 - ➔ оценка на ефективността и ефикасността на използваните мерки, инструменти и ресурси за изпълнение на ОПР;
 - ➔ оценка на общото въздействие върху социално-икономическата обстановка в общината;
 - ➔ анализ на факторите при изпълнение на ОПР;
 - ➔ оценка на степента на постигане на приоритетите и мерките, и устойчивост на резултатите;
 - ➔ изводи, относно същността и начина на прилагане на ОПР, както и на резултатите от осъществените мерки.

Оценката на изпълнението на ОПР се извършва чрез сравняване на постигнатите резултати с данните за изходното състояние и базисния сценарий. Освен обективните технически и икономически резултати е необходимо да бъдат отчетени и неподлежащите на количествена оценка резултати, както и косвените резултати. В резултат на оценката могат да бъдат предложени промени в някои от целите и параметрите на ОПР, както и промени в инструментите за тяхното изпълнение.

Мониторингът и оценката на ОПР трябва да проследяват не само използването на финансовия и ресурсен потенциал, но активно да отчитат и физическия прогрес върху територията на община Бургас (настъпващи промени в състоянието на средата в резултат от предприети интервенции). Това изисква **набор от специфични индикатори** и възможност за алтернативност при оценяването на изпълнението на плана.

Методика и правила за мониторинг и контрол

Създаването на система от правила за наблюдение и контрол на дейностите на Общинска администрация – Бургас при изпълнение на Общинския план за развитие, подпомага процеса на управление и на вземане на решения на основните управленски равнища. Навременният мониторинг подпомага процеса на формулиране и изпълнение на коригиращи действия, допринася за подобряването на отчетността и прозрачността на общинските структури.

Целите за използване на подобни правила са:

- Стратегическо и оперативно планиране;
- Решения за разпределение на средства от бюджета;
- Проследяване на изпълнението на стратегическите или оперативни цели;
- Оценка на удовлетвореността на потребителите на услуги;
- Мотивация и развитие на служителите;

- Оценка на изпълнението и възнагражденията на служителите;
- Споделяне на добри практики между административните звена;
- Предприемане на корективни мерки, когато има риск за обществени средства.

В зависимост от различните заинтересовани страни, целите могат да бъдат различни. Например, за висшето ръководство водещите цели са свързани със стратегическото планиране, оценката и управлението на риска, за отделните служители – информираност за личните цели и целите на организацията, оценка на изпълнението, възнаграждения и възможности за развитие. За външните заинтересовани страни, водещите цели за използване на изпълнението са свързани преди всичко с качеството и цената на предоставяните от община Бургас публични услуги.

В по-конкретен план, системата за измерване на изпълнението може да се използва при:

- Отчитане на изпълнението на Общинския план за развитие;
- Изготвянето на актуализация на Общинския план за развитие;
- За определяне на годишните цели на общината;
- За оценяване на структурните звена и/или отделните служители;

Един от ключовите фактори за осъществяването на успешно наблюдение на дейността на администрацията е **изборът на подходяща методика**, която да отчита наличните ресурси (човешки, финансови и времеви). Освен съответствието на методиката с характера и целите на извършваното наблюдение, основен критерий при избора на методите за мониторинг трябва да бъде и приемането им от тези, които вземат решения, управляват и носят отговорност за реализацията на общинската политика и съответните планове и програми.

При избора на методиката трябва също да се има предвид, че е важно да се получи **достатъчна по обем и изчерпателна по своето съдържание информация**, за да се подпомогне формулирането на верни и надеждни изводи. Правилата са **съвкупност от взаимосвързани индикатори**, чрез които се измерват постигнатите резултати от дейността на Община Бургас.

Система от индикатори

Създаването на взаимосвързана система от индикатори, която отразява последователно началното състояние, целите на дейностите свързани с работата на отделните административни звена на общината, както и по-високо ниво индикатори, които да отчитат постигане на поставените цели във връзка с общинските политики, ще позволи да се обезпечи отчетността, мониторинга и контрола при планиране на работата на общинската администрация.

Идеята на създаването на взаимосвързана система от индикатори (постигане на съгласувана последователност на индикаторите) е да се повиши тяхната познавателна стойност – всеки един от тях, взет сам за себе си няма такава познавателна стойност, каквато може да добие при участието в обобщения комплекс на система от взаимосвързани индикатори. Включването в този комплекс повишава познавателната стойност и това от своя страна води до съответното повишаване на качеството на резултатите от анализа тъй като картината представена от даден индикатор може да бъде обяснена от гледна точка на формализиране на взаимовръзките в изследваната система.

Логиката на системата от индикатори и тяхната последователност е следната:

Първоначално се извеждат така наречените **индикатори за въздействие (на ниво ОПР)**. Те определят съществуващата социално-икономическа среда, върху която изпълнението на общинския план се очаква



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



да доведе до положително развитие. Те могат да се приемат от една страна като отправна база за развитие и същевременно след осъществяването на проектите, свързани с регионалното развитие на местно ниво, да послужат за сравнение на постигнати резултати. Тези индикатори отчитат постигането на специфичните стратегическите цели и имат значение за цялостната оценка на стратегията на ОПР. Степента на въздействие се отчита с количествени или качествени индикатори.

Индикатори за резултат. Това е следващото ниво на индикатори за отчитане на резултатите от изпълнението на ОПР. Те се отнасят към изпълнението на отделните приоритети и мерки в ОПР, могат да се отнасят и до изпълнението на предвидени конкретни проекти. Тези индикатори по възможност трябва да са количествено измерими.

Индикатори за получен продукт са специфични и отразяват директния резултат от конкретна дейност свързана с работата на административната единица – например, предоставена услуга, изготвена справка, становище, заведена преписка, приключена преписка и т.н. Тези индикатори са свързани с постигане на целите на конкретната структура и са непосредствен измерител за това.

Друг тип индикатори са тези за вложен ресурс. Тяхното предназначение е получаване на количественото и качественото изражение на вложените ресурси, свързани с осъществяването на конкретна дейност. Обхватът им може да включи, както финансовите средства свързани с осъществяване на дейността, така и човешки, материални, информационни ресурси. Определянето на тези показатели зависи от характерната дейност, свързана с реализирането на даден проект.

Примерен формат за определяне на индикатори:

Индикатори за въздействие (ниво ОПР)

Стратегическа цел	Индикатор - дефиниция	Индикатор - мярка	Източник на информация

Индикатори за резултат (ниво приоритети и мерки на ОПР)

Приоритет	Мярка	Индикатор - дефиниция	Индикатор - мярка	Източник на информация



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



Индикатори за продукт (или изпълнение) – ниво дирекция/отдел:

Адм. звено	Функции/дейности	Индикатор - дефиниция	Индикатор - мярка	Източник на информация

Съгласно общоприетото определение, индикаторът за изпълнение се използва за **измерване на вложените ресурси, изпълняваните дейности, предоставяните продукти/услуги или ползата/ефекта за обществото**. Една по-точна дефиниция гласи следното:

Индикаторът за изпълнение е индикатор, който съдържа полезна информация за текущото състояние и/или за постигнатия напредък. Тя е необходима на ръководителите (мениджърите) за вземане на решения.

Индикаторът за изпълнение е измерител на вложения ресурс, произвеждания/предоставяния продукт/услуга, ползата/ефекта, ефективността, качеството и времетраенето. Следователно, индикаторът за изпълнение е инструмент за измерване на резултата, т.е. на постигнатия напредък по отношение изпълнението на заложената цел.

Индикаторите за изпълнение могат да бъдат представени **количествено, качествено** или във **времени порядък**. В цитираното по-горе определение ключови са изразите “*полезна информация*” и “*информацията необходима*”. Това най-добре се вижда, когато се разглеждат критериите за избор на индикатори за изпълнението.

Съществуват различни **видове индикатори** за измерване на изпълнението. Под изпълнение разбираме способността на общинска администрация да придобива ресурси по най-икономичния начин и да ги изразходва ефективно и ефикасно с оглед постигането на заложените целеви стойности за индикаторите за изпълнение. Основният въпрос, който възниква е: Какво може да се провери и контролира посредством идентифицираните и формулираните индикатори за изпълнение:

- *Законосъобразност;*
- *Икономичност;*
- *Ефективност;*
- *Ефикасност;*
- *Качество на услугата.*

Законосъобразността показва до каква степен изпълнението е съобразено със Закона за общинския бюджет и другите закони и нормативни актове.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



Икономичността измерва придобиването с най-малки разходи на необходимите финансови, трудови и материални ресурси за осъществяване на дейността при спазване на изискванията за количество и качество на ресурсите. Може да се наложи извършването на сравнения с приети норми и стандарти. По този начин се представя връзката между разходите и вложените ресурси.

Ефикасността измерва степента на постигане на заявените цели при съпоставяне на действителните и очакваните резултати от дейността. Ефикасността представя връзката между постигнатия резултат/ефект и произведените продукти/предоставените услуги.

Ефективността измерва степента, в която са постигнати заявените цели. Ефективността измерва постигането на максимални резултати от използваните ресурси при осъществяване на дейността. Ефективността представя връзката между произведените/предоставените продукти/услуги и вложените за тяхното производство/предоставяне ресурси.

В някои ситуации връзката между индикаторите за изпълнение може да се представи твърде общо. Външни фактори и обстоятелства, които трудно могат да бъдат засегнати от общинската политика, могат да повлияят на измерването или на реализирането на ползите/ефекта. Те следва да бъдат идентифицирани, за да се улесни процесът на коректно интерпретиране на информацията за изпълнението. Необходима стъпка в тази посока може да се окаже оценката на вероятността от появата на подобни външни фактори, както и извършването на анализ на свързаните с това рискове. Ето защо, идентифицирането и описването на стъпките и действията, които следва да бъдат предприети в случай, че възникнат подобни външни фактори или обстоятелства представлява една предварителна алтернатива. Познването на външните фактори в детайли изисква задълбочена оценка.

Основни характеристики на индикаторите в системата за измерване на изпълнението на Общинския план за развитие на Община Бургас:

Индикаторите за измерване на изпълнението са:

- **Специфични/конкретни** – ясно и точно отразяват изпълнението;
- **Измерими** – индикаторите са определени така, че могат да бъдат измервани;
- **Приложими** – индикаторите са обвързани с постигането на конкретни резултати;
- **Релевантни**;
- **Обвързани с времеви период** – индикаторите имат ясно дефинирани стойности, които се изчисляват в рамките на определен период от време.

Когато за индикаторите се определя целева стойност, те трябва да бъдат и **постижими** – да се определят реалистични стойности, които могат да бъдат постигнати.

При разработване на индикаторите за измерване на изпълнението са спазени и следните принципи:

- ➔ **Измерването предопределя изпълнението** – въвеждането на индикатори за измерване на изпълнението трябва да влияе на поведението и на ръководителите, и на служителите - затова измерването се фокусира върху ключовите резултати, като индикаторите насърчават желани поведения.
- ➔ **Прозрачна и ефективна система за измерване** – предложен е оптимален брой, фокусирани и адекватни индикатори, защото използването на твърде много индикатори натоварва организацията и системата за управление поради необходимостта от събирането на



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
България
Инвестиции в хората



голямо количество информация, а също така се създават предпоставки за влошаване прозрачността на дейността на общината и се затруднява информираността на гражданите и представителите на заинтересованите страни.

- ⇒ **Балансиран набор от индикатори** – системата за измерване на изпълнението включва балансиран набор от индикатори, които да отразяват всички ключови резултати, които са свързани с ефективността и ефикасността на дейността на общината.

За всеки от индикаторите са посочени:

- наименование на индикатора;
- източник/ниши на информация за стойността на индикатора;
- периодичност на събирането на информация;
- отговорни административни звена и/или длъжностни лица.

В допълнение, за всеки от индикаторите е посочена помощна информация, а именно:

- начин/и за изчисляване;
- указания за интерпретиране на целевите и постигнатите стойности;

Управлението на системата за измерване на изпълнението в Общинската администрация Бургас е **непрекъснат процес от дейности**, които я обогатяват на база на натрупания практически опит и с цел нейното усъвършенстване. Управлението на системата включва следните дейности:

- Разработване на индикатори за измерване на изпълнението.
- Определяне на целеви стойности на индикаторите.
- Отчитане на резултатите/стойностите по отделните индикатори.
- Анализ на резултатите по отделните индикатори.
- Последващи действия (управленски решения на база анализ на резултатите).

Дейностите са представени схематично на Фигура 2 и всяка една от тях е описана по-долу с практически насоки за нейното реализиране.

Фигура 2: Обща рамка за определяне на индикаторите

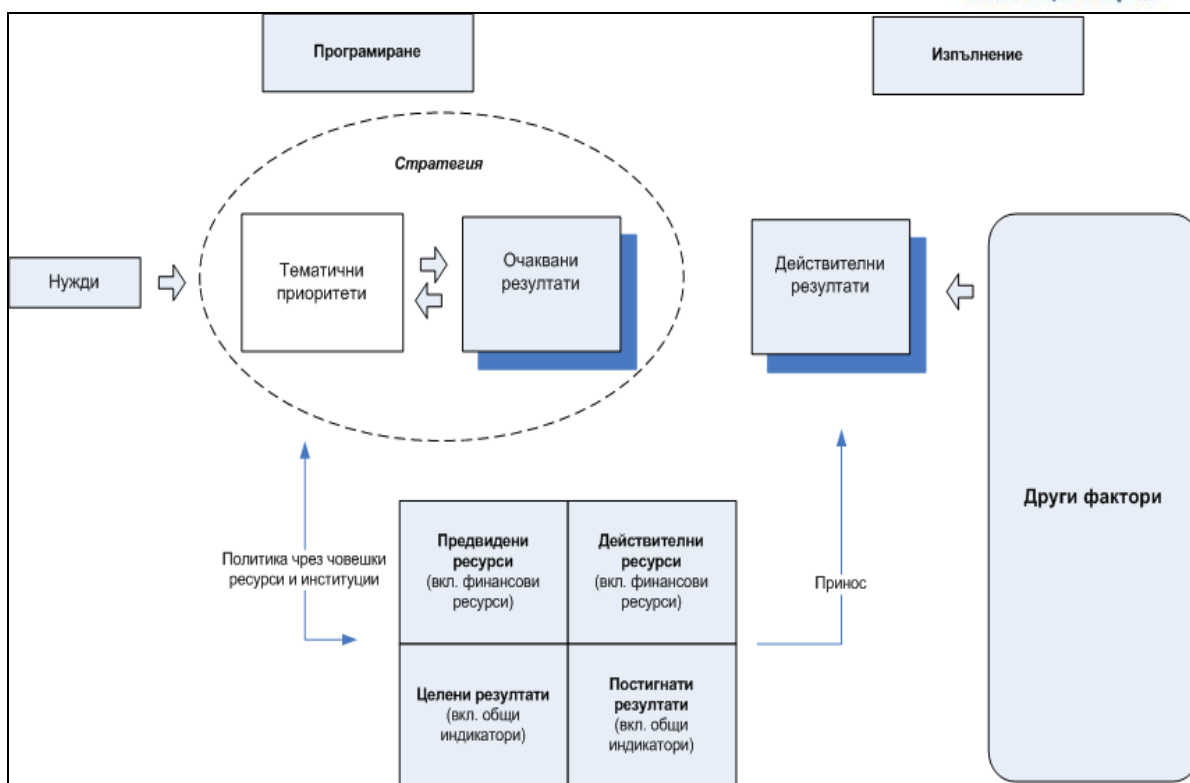


Схема: Продукт, резултат и въздействие във връзка с процесите на програмиране, мониторинг и оценка (Източник: РД за оценка на Кохезионната политика)

Разработване на индикатори за измерване на изпълнението

Процесът по разработване на индикатори за измерване на изпълнението се състои от следните стъпки:

- Определяне на основните резултати;
- Определяне на въпросите, свързани с ефикасността и ефективността;
- Разписване и критичен преглед на индикаторите;
- Определяне на „собственик“ на индикатора;
- Определяне на периодичността на измерване;
- Актуализация на индикаторите.

Определяне на основните резултати

За да бъдат ефективни, индикаторите за измерване на изпълнението трябва да се фокусират върху основните резултати от изпълнението на конкретни дейности/проекти за изпълнение на ОПР.

Определяне на въпросите, свързани с ефективността и ефикасността

Следващата стъпка е определяне на въпросите относно ефикасността и ефективността, на които следва да отговарят индикаторите. Избират се **само въпроси, които са критично важни за основните резултати.**

Тези въпроси обикновено са свързани с идентифициране на факторите, които водят до успех и



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



постигане на съответните целеви резултати. Това са въпросите, които мениджмънтът би следвало да си задава, за да определя степента на реализиране на целите и чийто отговори обществото и други заинтересовани страни търсят.

Конкретните индикатори са разписани така, че да са свързани с ефикасността и ефективността. Индикатори, които не са съществени или не се нуждаят от постоянно наблюдение не се включват в системата.

Всеки индикатор е **съставен от две или повече променливи**, като в отделни случаи променливата е една. Определянето на тези променливи е същността на разписване на индикатора. Променливите и техните стойности сами по себе си представляват данни, които могат да бъдат използвани за обикновена статистика – свързани са с дадена функция/дейност и могат да бъдат полезни при проверка валидността на определени допускания.

Когато са комбинирани в индикатор, променливите вече дават информация, чрез която може да бъде оценявано изпълнението на дейностите от ОПР.

Актуализация на индикаторите

Системата от индикатори за измерване на изпълнението е **динамична и подлежи на текущо преразглеждане**. Актуализирането на индикаторите има за цел да ги осъвремени според изискванията и очакванията на заинтересованите страни от дейността на Община Бургас.

Актуализацията/промяната на индикатори за измерване на изпълнението може да бъде наложено от някои от следните събития:

- промяна в стратегическите цели на Община Бургас;
- създаване на нов работен процес в рамките на Община Бургас;
- промяна на законодателството и/или вътрешните правила, процедури и инструкции, които налагат промяна в работните процеси;
- след анализ на съответната информация, за определен работен процес.

Инициатори на процеса по актуализация на индикаторите могат да бъдат:

- ръководството на Община Бургас;
- Комитета за наблюдение на ОПР
- заинтересовани страни от дейността на Общинската администрация Бургас чрез формулиране на нови очаквания към администрацията и нейните звена.

Определяне на целеви стойности на индикаторите

Определянето на целеви стойности на всички индикатори, включени в „Системата за измерване на изпълнението“ на Община Бургас е от съществено значение и може да се разглежда като своеобразно **определяне на стандартите за резултати от дейността** на администрацията във всички направления, покрити от индикаторите.

Оперативните и стратегически **целеви стойности** на индикаторите за изпълнение се определят от КН и експерти.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



Следва да се вземе предвид, че определянето на целеви стойности е управленско решение и е въпрос на експертна оценка, а не на просто математическо изчисление. Същевременно, е необходимо наличието на реалистична първоначална стойност на индикатора, защото в противен случай дефинираната целева стойност може да се окаже твърде висока, или твърде ниска.

Следователно първата стъпка е **да се анализира наличната информация**, относно текущото изпълнение по съответните индикатори. В случаите, в които няма налична информация, възможностите са следните:

- да се определят текущите стойности на съответните индикатори, чрез пилотното им изчисляване в едно звено от администрацията;
- да се започне измерването на съответните променливи и изчисляването на индикатори, без да има определени целеви стойности, които ще бъдат дефинирани на по-късен етап.

Следващата стъпка е **да се съгласуват целевите стойности** със съответните заинтересовани страни, включително ръководителите на оперативното ниво. Важно е целевите стойности да бъдат **„предизвикателни, но постижими“**. Това изразява идеята, че изпълнението може винаги да бъде подобро, като се поставят цели, които са по-високи от текущите постижения и по този начин да се мотивират служителите към по-големи успехи. Поставените цели трябва в същото време да са постижими, защото в противен случай ръководителите и служителите може да бъдат демотивирани.

Крайните целеви стойности на индикаторите, включени в „Системата за измерване на изпълнението“ на Общинската администрация Бургас като самостоятелна организация, и на дирекциите в нейната структура, следва да бъдат **одобрени от ръководство на общината**.

Определените целеви стойности на индикаторите следва да бъдат съобразени със:

- стратегически и оперативни планове на Община Бургас;
- други решения на Община Бургас;
- исторически данни;
- сравнителна информация, от различни звена в структурата на Община Бургас;
- данни от проучвания.

Методика за мониторинг

Примерна процедура за мониторинг на изпълнението на местните политики за развитие:

1. ЦЕЛИ НА ПРОЦЕДУРИТЕ

Тази процедура е насочена към улесняване и подобряване реализацията на процеса по мониторинг и наблюдение при изпълнението на Общинския план за развитие на Община Бургас. Процедурите за мониторинг следва да съответстват на вътрешната нормативна база в Общината. С оглед ефективно проследяване на процеса по изпълнение на конкретни политики се прилага подхода „оценка на показатели“. Дейностите по мониторинг на изпълнението на ОПР са част от цялостния процес по вътрешен мониторинг и контрол на качеството на административната дейност.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



2. ОБХВАТ

Настоящите процедури са приложими към дейността на Кмета на общината, Общински съвет и Комитета за наблюдение на ОПР, включително цялостната дейност на общинска администрация .

3. ПРОЦЕДУРА

Процеса по мониторинг на изпълнението на Общинския план за развитие се реализира в следните етапи

Етап 1 - Определяне обхвата на мониторинга

В рамките на този етап, отговорните лица/структури следва да дефинират:

Обект на мониторинга: Какво ще бъде подложено на оценка/наблюдение - цялостното изпълнение на ОПР; определен приоритет, мярка или конкретни дейности по изпълнение на политиките за развитие; качество на изпълнението; съответствие на изпълнението със заложените стратегически цели;

- **Ниво на приложение:** Дали ще обхваща дейността на цялата администрация или отделни звена;
- **Определяне на заинтересовани страни/ партньори:** определяне на конкретните заинтересовани страни и механизми за тяхното включване в процеса;
- **Необходими ресурси:** Необходимите човешки, финансови и др. ресурси за изпълнение на дейностите по мониторинг.

Етап 2 – Определяне на типа показатели/ индикатори които ще бъдат използвани

В рамките на този етап следва да бъдат избрани конкретните показатели, които ще бъдат подложени на наблюдение и оценка: Дали ще бъдат оценявани: процеси (по прилагане на отделните политики) конкретни резултати, продукти или цялостното въздействие на политиката, обект на мониторинга.

Етап 3: Включване на заинтересовани страни и партньори

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.

Етап 4 – Изготвяне на мониторингов план

Мониторинговият план следва да съдържа информация за:

- Целите на мониторинга;
- Времеви обхват и периодичност на оценката на отделните показатели/ключови индикатори;
- Необходими ресурси;
- Комуникационен план и подходи за включване на заинтересованите страни;
- Идентифицирани източници на информация и конкретни методи за събиране(вкл. разпространение на въпросници, провеждане на интервюта или срещи, когато това е необходимо), оценка и сравнение;



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



- Обхват на мониторинга по отношение на административната структура (дали ще обхване цялостната дейност на администрацията или дейността на отделни звена);
- Кой показател/ключови индикатори ще бъдат подложени на оценка и сравнение;
- Отговорни служители/звена за провеждане на мониторинговите дейности;

Етап 5 – Определяне на изводите и резултатите

В рамките на този етап следва да се определят:

- Какви са идентифицираните добри практики по изпълнение на местни политики за развитие?
- Какви са проблемите и областите, в рамките на които е необходимо предприемането на конкретни мерки за подобряване процеса по изпълнение на конкретни политики?

Етап 6 – Изготвяне на препоръки за подобрене процеса на изпълнение на конкретни местни политики за развитие

При изготвянето на препоръки следва да се имат предвид:

- Необходимите мерки и дейности, които следва да бъдат предприети;
- Кой е отговорен за реализация на посочените мерки и дейности?
- Изпълнението на посочените мерки и дейности свързано ли е с допълнителни разходи?
- Период на изпълнение на предложените мерки и дейности?
- Какви са очакваните резултати от реализацията на дейностите?

Етап 7 – Отчитане на резултатите от мониторинга

Този етап включва:

- Определяне на лицата отговорни за отчитането;
- Определяне на органите/структурите, за които са предназначени резултатите от проведеният мониторинг;

Правила и методика за оценка

Същност на последващата оценка

Последваща (ex post) оценка оценява интервенция, която е приключила. По отношение на Общинския план за развитие, последващата оценка трябва да обхване всички дейности и мерки, описани в плана, както и анализ на постигането на стратегическите цели. Оценката трябва да обхване използваните ресурси, степента на постигане на очакваните (ефективност) и неочаквани резултати (ползност), както и за ефективността на интервенциите. Оценката трябва да анализира факторите за успех или неуспех, както и устойчивостта на резултатите и въздействията. Тя също така се опитва да направи изводи, които могат да се съотнесат и към други интервенции. Последващата оценка трябва да се извърши известно време след изпълнението, за да могат да се осъществят резултатите и да се види въздействието.

В контекста на ЕС оценяването се разбира като преценка на публичната намеса в развитието, съобразно резултатите, въздействията и нуждите, които намесата цели да задоволи. Оценяването е систематична



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



дейност, която се извършва на основата на обективни стандарти и критерии и може да се прилага към политика, стратегия, програма или проект.

Оценката е периодично съждение за съответствието, ефикасността, ефективността, въздействието, устойчивостта на проект, програма, стратегия или политика съобразно предварително определените цели на проекта, програмата, стратегията или политиката. Тя се основава на текущите доклади, изготвени по време на прилагането, но може да включва и допълнителни проучвания от външни наблюдатели.

Законът за регионално развитие (ЗРР) (чл.34, ал.1) предвижда за изпълнение на документите за стратегическо планиране да се извършва последваща оценка. Последващата оценка на плана за развитие може да включва:

- Оценка на ефективността и ефикасността на използваните ресурси;
- Оценка на общото въздействие;
- Анализ на факторите при изпълнението на Общинския план за развитие;
- Оценка на устойчивостта на резултатите;
- Изводи и препоръки относно провеждане на политиката за регионално и местно развитие;

В по-широк аспект, оценяването на плана за развитие е процес, свързан с подобряване на опита на администрацията в планирането и прилагането на публични програми и политики в областта на планирането и управлението на територията. Тя има важно значение, за да се идентифицират тенденциите, да се проследява прогресът, да се извлекат поуците, да се корелират действията с променящите се условия, да се отговори на новите предизвикателства, да се осигури отчетност, да се развие съответния капацитет на администрацията.

Методология за оценка

Съгласно съвременната теория и практика на управлението, процесът на оценка и наблюдение е неразделна функционална част от процеса на стратегическо управление. В по-широк план, оценяването на даден публичен стратегически документ е процес, свързан с подобряване на опита на администрацията в планирането и прилагането на публични програми и политики, който има важно значение, за да се идентифицират тенденциите, да се проследява прогресът, да се извлекат поуците, да се корелират действията с променящите се условия, да се отговори на новите предизвикателства, да се осигури отчетност, да се развие съответния капацитет на администрацията.

Последващата оценка на ОПР следва да предостави независимо мнение относно вътрешната и външна съгласуваност на документа, реалистичността на поставените цели спрямо постиганите резултати, оценка доколко са подбрани подходящите приоритети за изпълнението им и адекватността на предприетите действия за реализацията им, да представи препоръки за адаптиране и модифициране на ОПР на базата на направения анализ, с оглед подобряването на качеството на документа и на целия процес по програмиране, на ефективността, въздействието, устойчивостта на резултатите от провежданите дейности, както и улесняване на процеса на вземане на решения, свързани с актуализацията на Общинския план за развитие и подготовката му за следващият планов период.

Общите принципи на ЕК за осъществяване на оценки:

- Получаване на подкрепен с доказателства и методологически коректен анализ на резултати;
- Гарантиране на безпристрастност на оценъчния процес и на неговите резултати;



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



- Активно въвличане на всички заинтересовани страни в процеса на подготовката и прилагането на методологическия инструментариум;
- Възможност за обратна връзка и инкорпориране на коментарите за качеството на методологическата рамка и оценъчните резултати от страна на Възложителя;
- Съответствие на дизайна със спецификата на поръчката, изискванията на Възложителя и стандартите на ЕС за извършване на оценка;
- Прилагането на изискванията на основните хоризонтални политики на ЕС.

Принципите за етично поведение на оценителя

- Данните и информацията, получена за нуждите на оценъчния процес са конфиденциални. Те се използват единствено и само за целите на оценката, като Консултантът няма право да ги разпространява публично;
- Резултатите от оценката се предоставят единствено на Възложителя, който ги използва по предназначение.

Запазване на независимостта на оценителите

Независимостта на екипа, провеждащ оценката е комплексен въпрос и зависи от много други фактори, а не само от ограничаване на контактите с клиентите. Най-добрата гаранция за независимостта на оценителите е прилагането на научен и професионален подход от екипа при изпълнение на задълженията им.

Всички дейности по провеждането на оценката на ОПР изискват относителна независимост между оценителя и предмета на оценката. Увеличаването на тази независимост ще повиши и доверието в резултатите от оценката.

Общинският план за развитие не трябва да разглежда като тясно лимитирано нормативно понятие, залегнало в действащия Закон за регионално развитие, а като предметна област със съществено латерално и вертикално влияние, която засяга всички секторни и административни структури, в резултат на която е изработено конкретно и съобразено с нуждите устройство на територията и налагането на определени модели на земеползване. Последното следва да се разглежда като пространствена проекция на регионалната политика и управлението на регионалното развитие и трябва да бъде тясно обвързано (нормативно и функционално) в една обща система за планиране и управление на територията.

По смисъла на ЗРР Общинският план за развитие (ОПР) се трансформира от дългосрочен в средносрочен документ за стратегическо планиране на регионалното развитие, който се разработва в съответствие с Областната стратегия за развитие и Регионалния план за развитие (РПР) на съответния район от ниво 2. Чрез него се определя стратегическата рамка за развитие на общината, изразена чрез формулирането на съответните цели и приоритети за устойчиво интегрирано регионално (общинско) развитие. ОПР не трябва да се разглежда като абстрактен стратегически документ, а като инструмент, чрез който се формулира общата рамка за развитие на общината. Тази рамка е определена на базата на наличния потенциал и сравнителните предимства на нейната територия, като същевременно се съобразява и транспонира политики, цели, приоритети и механизми, залегнали в европейската и националната йерархия на системата за планиране и управление на регионалното развитие. Намаляването на срока за изпълнение на общинския план налага от една страна по-тясно обвързване на документа с оперативните и плановете инструменти, а от друга – необходимостта от по-голяма



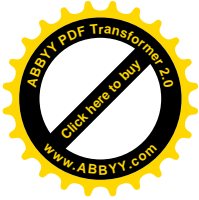
Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



конкретика и пространствена обусловеност на формулираните цели и приоритети в развитието на общината.

Етапите на изготвяне на оценката са следните:

Етап 1. Осигуряване на надеждни изходни емпирични данни чрез:

- Проучване на годишни доклади за изпълнение на общинския план;
- Проучване и анализ на статистически данни;
- Провеждане на интервюта и фокус групи с експерти и ключови заинтересовани страни;
- Проучване на изпълнени проекти в Информационната система за управление и наблюдение (ИСУН) на средствата от структурните инструменти на ЕС в България;
- Получаване на информация от Община Бургас по отношение на проекти, изпълнявани в рамките на ОПР;
- Изследване на системата от индикатори, дефинирана в ОПР.

Етап 2: Анализ на плановия документ и анализ на събраната емпирична информация, чрез количествени методи, методите на сравнителния анализ и др.

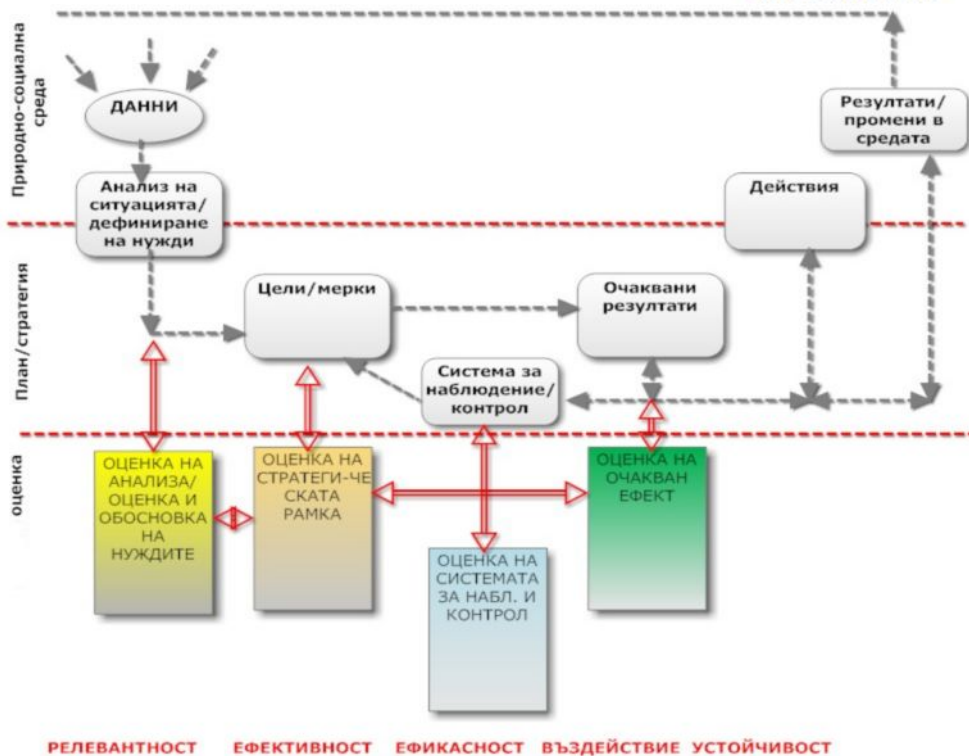
Етап 3: Изготвяне на доклад за оценка.

От практическа гледна точка, процедурата по оценка следва да генерира адекватни въпроси за оценка, базирани на критерии, които могат да бъдат групирани в следните главни категории:

- Свързани с релевантността на плановия документ (доколко документът и неговите компоненти отговарят на реалните нужди и очаквания, водещите политически документи и др.);
- Свързани с ефективността (Предлаганите механизми за отговор на заявените нужди и очаквания достатъчно ефективни ли са?);
- Свързани с ефикасността (Доколко ефикасни са предлаганите решения от страна на документа – оценени по единично и в комплекс);
- Свързани с ползата от документа и неговата устойчивост във времето.

Критерии за оценка:

Критериите за оценка са представени на фигурата по-долу:



Фигура 3. Логическа схема на оценка

Релевантност: по отношение на целите на ОПР и тяхната актуалност в условията на настъпили промени в социално-икономическата среда.

- До каква степен са обосновани целите на ОПР по отношение на съществуващите потребности?
- Може ли все още да се докаже необходимостта от тяхното съществуване?
- Кореспондират ли на регионалните, националните и Европейските приоритети?

Ефективност: анализ на степента на съответствие между продуктите, резултатите, въздействието от програмата и целите ѝ, както и анализ на причините, които оказват влияние върху напредъка, включително механизмите и процеса на изпълнение.

- До каква степен са постигнати целите?
- Дали използваните интервенции и инструменти са довели до очакваните резултати?
- Могат ли да бъдат постигнати по-добри ефекти, ако се използват различни инструменти?
- Кои са факторите, които оказват влияние върху напредъка и механизмите на изпълнение?
- Други

Ефикасност: анализ на постигнатото и ползите от ОПР по отношение на използваните ресурси и оценка на възможността за подобряване на ефикасността.

- Дали целите са постигнати с възможно най-ниски разходи?
- Могат ли да се постигнат по-добри ефекти със същите разходи?
- Други



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



Въздействие: оценка на цялостните ефекти/резултати от помощта в по-дългосрочен план.

- До каква степен постигнатото икономическо и социално развитие е в резултат на подобрените възможности на институциите?
- Налице ли са непланирани въздействия и до каква степен те са оказали влияние върху цялостното въздействие?

Устойчивост:

- Дали резултатите и ефектите, включително институционалните промени, са трайни във времето?

Приложими методи

Метод „Документален анализ“

Този метод се базира на информация за характера на процесите и качеството на изготвяните продукти/компоненти на стратегическия документ. Документалният преглед е в основата на оценката и ще включва преглед на всички документи, които са налични в общината и са свързани с процеса на програмиране и изготвяне на стратегическия документ и неговото прилагане. Резултатите от прегледа на документите са съществен източник на оценителни заключения.

Използваните като минимум документи и информационни източници включват:

Общински план за развитие на Община Бургас 2007-2013 г., както и нормативните документи на общината, свързани с тематиката на дейностите;

Отчети, доклади и др. документи, събрани от отделни институции;

Статистика, работни и др. документи, събрани от отделни институции;

Прецидни материали за социално икономическата ситуация в общината;

Официални статистически издания;

Съществуващи вътрешни нормативни документи на Общинска администрация Бургас;

Методи на качествения анализ

Тази група методи са широко използвани при набирането и анализа на информация, използвана за извършване на мониторинг и/или оценка на публични политики, програми и проекти. Техните предимства са най-вече свързани с ниската себестойност на проучвателния процес, сравнително простата като структура добивана информация, която обаче е богата на детайли и нюанси.

Качествените методи обикновено се осъществяват чрез свободно и сравнително продължително взаимодействие с изследваните лица (респондентите), което позволява по-задълбочено разбиране за това защо се поддържат определени виждания и се опитват да изследват начина, по който се правят преценки.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



Качествените методи се отличават със сравнително голяма гъвкавост и адаптивност към изследваните процеси. Те не са предназначени да предоставят достоверни статистически данни и при тях получаваните данни не се подлагат на математико-статистическа обработка, но тези данни могат да бъдат силно показателни за оценката като цяло, тъй като тези методи позволяват свободно и сравнително продължително взаимодействие с респондентите, при което се отразява по-дълбоко тяхната специфика и индивидуалността, която води до разкриване на нови аспекти, алтернативни гледни точки и т.н.

Качествените методи са средство за събиране на становища и оценки за процеса на прилагане на стратегическата рамка на ОПР на община Бургас. Събраната чрез качествени методи информация се използва за прецизиране на изучаваната проблематика и дефиниране на хипотези, които ще се проверяват с количествени методи.

- **Структурирано (стандартизирано интервю).**
- **Фокус група.**
- **Проучване на случаите (казусите, case study).**

Количествени методи и статистически анализ

В процеса на изготвяне на оценката на ОПР на Община Бургас, ще бъдат събирани големи количества данни, които следва да бъдат обработвани и интерпретирани чрез коректни статистически инструменти. Такива могат да бъдат прилагани и към определени аспекти от информацията, събирана чрез методите на качествения анализ.

Тъй като оценката разчита на събирането на количествена и качествена информация за процесите, свързани с изготвянето и изпълнението на ОПР и неговите отделни компоненти, в процеса на работа могат да бъдат използвани методи за статистически анализ.

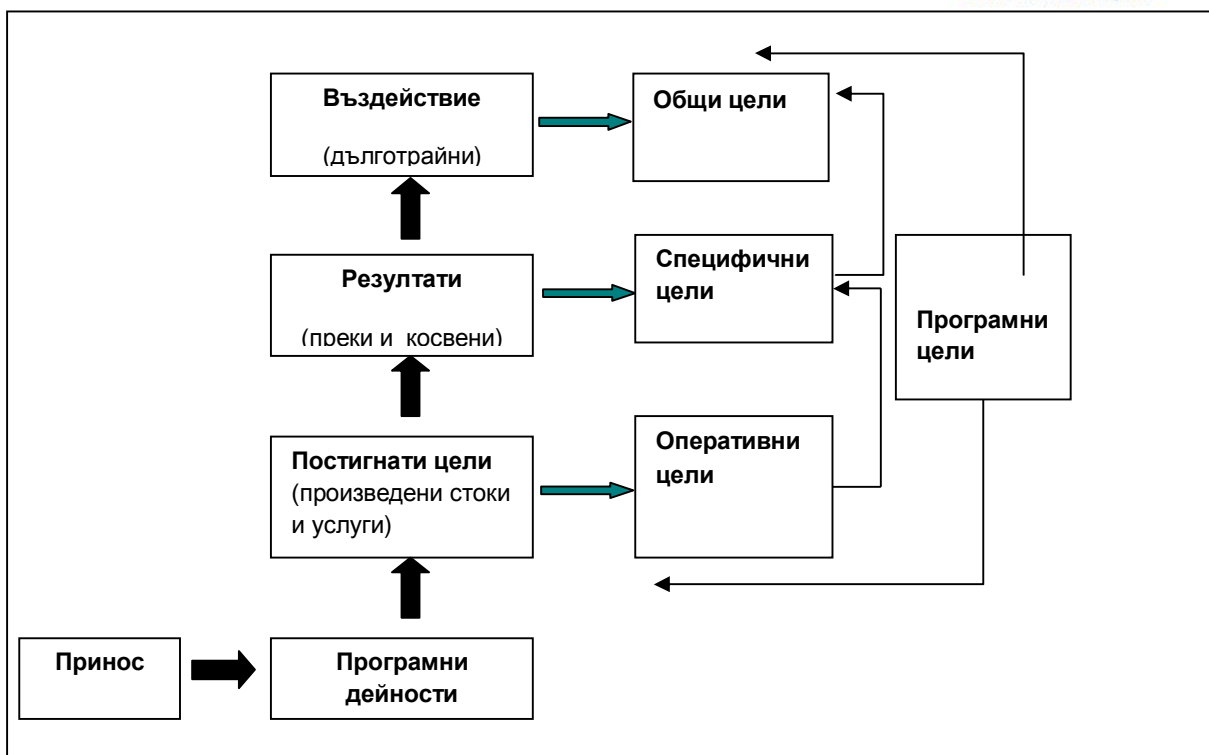
Конкретните методи и аналитични техники се избират съобразно вида, количествените и качествени характеристики на събираната информация, която следва да бъде интерпретирана и анализирана.

Метод на логическата рамка - Интервенционален логически анализ

Методът на логическата рамка или интервенционалният логически анализ е основен метод, който подпомага разбирането и изясняването на процесите по целеполагане в даден стратегически документ, както и способства за „трасирането“ на начините за проследяване на напредъка по постигането на целите.

Анализ на системата от индикатори

Съществена част от оценката на плана е системата от индикатори за оценка на изпълнението му и мерките за мониторинг и контрол. Индикаторите следва да измерват както постигането на изпълнението на целите и приоритетите, заложи в плана за развитие, така и организацията и методите на изпълнение, прилагани от съответните административни структури и организациите, участващи в изпълнението им.



Източник: ЕК, Нов програмен период 2000-2006: Работна методология; Работна методология №3, Индикатори за мониторинг и оценка; Индикативна методология, Брюксел 1999 г.

Всяка оценка е уникална – има свои собствени нужди, специфики и цели. Поради това методите и техниките, които се използват следва да бъдат съобразени с целите и естеството на оценката.

Методите, техниките и инструментите имат основно следните три цели:

- Да наберат необходимата информация;
- Да анализират информация;
- Да представят информация/резултати.

Добрите практики¹ на ръководството EVALSED за използване на методи и техники за оценка, включват следните основни насоки по отношение на методите и техниките за оценка:

- Изборът на методи и техники следва директно от въпросите, на които трябва да се отговори.
- Повечето методи и техники имат силни и слаби страни, които трябва да бъдат взети предвид. Трябва да се прилагат различни методи и техники за да се осигури добро качество на анализите и надеждност на резултатите.
- Важно е да се направи разлика между методите и техниките за набиране на данни, за анализ на данни и за представяне на резултатите. Необосновано е използването на много сложни методи за набиране на данни, които след това да бъдат опростено анализирани.
- Данните не съществуват просто така, те трябва да бъдат набрани. Поради това трябва да е ясно откъде идват данните и какви приемания са направени за да бъдат набрани и обработени тези данни. Качеството на изводите и заключенията ще зависи от качеството и характеристиките на

¹http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/guide/methods_techniques/rules_en.htm, текстът не е цитат, а е редактиран

данните, които са използвани за да се стигне до тях.

- Разделението на качествени и количествени данни/анализи често е пресилено. В повечето случаи те са от смесен вид – например започва се с количествени данни за да се направи качествен анализ.

В таблицата по-долу са представени критериите за качество на оценките, като повечето от тях са цитирани в EVALSED и в документа „Оценка на дейности на ЕС, практически наръчник за услуги на Комисията”, Главна дирекция Бюджет/“Evaluating EU activities, a practical guide for the Commission Services”, DG Budget.

Критерий	Основни въпроси
Отговаряне на нуждите	<ul style="list-style-type: none"> - Докладът от оценката отговаря ли адекватно на изискванията на техническата спецификация, офертата на Изпълнителя и договорът за услуга? - Оценката трябва да отговаря на ТС - Оценката трябва да дава ценна информация на управляващите програмите - Включване на уроци за (не)успехи, които могат да представляват интерес и за други програми, региони или страни
Подходящ обхват	<ul style="list-style-type: none"> - Внимателно ли са проучени обосновката на програмата, нейните продукти, резултати, въздействия, източниците на информация, връзки с други политики и неочаквани ефекти? - Ограниченията на обхвата по отношение на сфери и групи, са дефинирани спрямо логиката на интервенция - Пълно изследване на интервенциите, продуктите, резултатите, взаимодействието с други политики и неочаквани ефекти
Откритост на процеса	<ul style="list-style-type: none"> - Заинтересованите страни – партньорите по програмата и други заинтересовани включени ли са в изготвянето на оценката и в обсъждането на резултатите, за да се отчетат различните гледни точки?
Защитим дизайн и методи	<ul style="list-style-type: none"> - Подходящ и адекватен ли е дизайнът на оценката за постигане на резултатите, необходими за да се отговори на основните оценъчни въпроси? - Умело използване на информацията, която е събрана
Използване на надеждни данни	<ul style="list-style-type: none"> - Подходящи и надеждни ли са събраните или избрани първични и вторични данни от гледна точка на очакваното им използване? - Идентифицирани са наличните източници на информация и надеждността на тези данни е проверена

	<ul style="list-style-type: none"> - Информационните източници за оценката са документиран - Източниците на информация от системата за мониторинг и предишни проекти са използвани оптимално
Задълбочен анализ	<ul style="list-style-type: none"> - Анализирани ли са количествените и качествени данни в съответствие с установените практики и по начин, който е подходящ, за да се отговори на оценъчните въпроси?
Добре обосновани резултати	<ul style="list-style-type: none"> - Логични и обосновани ли са изводите и заключенията от оценката на данните и предложената им интерпретация? - Елементите, на които се базират заключенията, са ясни - Заключенията и препоръките са приложими - Спорни въпроси (ако има такива) са представени балансирано
Яснота и достоверност на доклад	<ul style="list-style-type: none"> - Описва ли докладът контекста, целите, организацията и резултатите по начин, който е лесно разбираем и проверим? - Докладът е написан ясно и логично - Презентации, таблици и графики засилват яснотата на доклада
Обективност на изводите и препоръките	<ul style="list-style-type: none"> - Произтичат ли изводите от текста на оценката? Обхващат ли изводите състоянието на българските райони и територии? Осигурява ли докладът препоръки, които са полезни за органите, вземащи решения и за заинтересованите и са достатъчно детайлни за да бъдат прилагани?
Независимост	<ul style="list-style-type: none"> - Оценката трябва да бъде проведена безпристрастно
Надеждност и компетентност на оценителите²	<ul style="list-style-type: none"> - Оценителите трябва да бъдат методологично и професионално компетентни
Ефикасност на оценката	<ul style="list-style-type: none"> - Оценката трябва да има пропорционалност между разходи и ползи

²Стандарт за качество на Германското общество на оценителите /Quality standards of the German Evaluation Society



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



Приложение 1: Действия за прилагане на принципа на партньорство и осигуряване на информация и публичност

Принципът на партньорство е един от основните механизми за функциониране на Европейския съюз. Основното изискване при изпълнение на този принцип е активното участие на гражданското общество в процеса на разработване, мониторинг и оценка на проектите и стратегическите документи за развитие.

Този принцип предполага прилагането на различни подходи за диалог и консултации на общинско и национално равнище, които да осигурят съвместното участие на местните и регионални власти, бизнеса и асоциациите на работодателите, синдикатите, неправителствените организации и други заинтересовани страни.

Ефективното планиране и успешното устойчиво и интегрирано развитие се основават на отворен и прозрачен процес с широко включване на гражданите и заинтересованите страни в различните етапи. Законът за регионалното развитие и правилника за неговото прилагане определят принципа на партньорство, публичност и прозрачност като ръководен принцип на разработването и реализацията на ОПР.

Общинският план за развитие на Община Бургас 2014-2020 г. ще е ефективен инструмент за управление на общинските политики за развитие на Общината единствено и само при активен обмен на идеи и консултации между заинтересованите страни по време на двата разграничени етапа на ОПР – разработването и реализацията на Плана.

В периода на разработването на ОПР, екипът представи публично проектите на елементите на ОПР, а също пълния документ с предложената стратегическа рамка и конкретни проекти и очакваните конкретни резултати за развитието на Общината и нейната общност. Различните механизми за представяне и дискутиране на работата по ОПР насърчава публичното участие и провокира идеите на различните заинтересовани групи. Отчитането на разнообразните интереси и съображения е възможност за балансиран, реалистичен и отразяващ местната специфика документ.

По време на етапа на разработването на ОПР екипът се ръководеше от следните принципи:

- Осъществяване на достъпен процес, съобразен с целта;
- Получаване на актуална информация по целия обхват на ОПР;
- Осигуряване на равен достъп и представителство на различните заинтересовани страни;
- Сътрудничество на принципа на равнопоставеност и зачитане на гражданските и човешките права;
- Включване на предложения от процеса на обсъждане на ОПР във формирането на аналитичната и стратегическата част на Плана.

Включването на гражданите и заинтересованите партньорски организации от Община Бургас в процеса на местното стратегическо планиране и програмиране, на етап разработване на ОПР, включва три основни компонента: информиране, консултиране и вземане на съвместни решения.

С цел осигуряване на прозрачност и информираност на заинтересованите страни и участниците в процеса на формирането и прилагането на местната политика за интегрирано устойчиво развитие, относно очакваните резултати и ползи за местната общност, както и за да се мотивират



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



заинтересованите страни за активно участие в процеса на реализация, са извършени редица дейности, описани по-долу, разделени на няколко типа, а именно:

Дейности, извършени в рамките на разработването на ИПГВР на гр. Бургас (съответно резултатите са отразени в ИПГВР);

Дейности, извършени за разработването на ОПР на община Бургас;

Дейности, във връзка с изпълнение на плана;

Дейностите, извършени в подготовка на плана са: Анкетно проучване, Интервюта и фокус групи и обществени обсъждания в периода февруари – юли, 2014 г.

Мненията и препоръките, отправени към екипа чрез всички инструменти са отразени в аналитичната и стратегическата част. Докладът от проведената анкета е приложение към плана.

Информирането е основополагащ елемент от процеса на планирането, който цели да информира гражданите и юридическите лица за това, което предстои, и да ги насърчи да участват.

В началния етап на разработване на ОПР на Община Бургас 2014-2020г. екипът получи пълно съдействие от Община Бургас при идентифицирането на всички основни заинтересовани страни на територията на общината – административни (общински и държавни), неправителствени, браншови и университети. Получена бе необходимата начална информация за изготвяне на аналитичната и стратегическата част на ОПР. Разработена беше и нарочна онлайн анкета, публикувана на страницата на Община Бургас, с цел извличане на основните постижения през изминалия планов период, предизвикателствата за развитието на Община Бургас, както и приоритизиране на основните нужди за развитие за периода 2014 – 2020. Проведени бяха и фокус групи с общинската администрация и заинтересованите страни, както и дълбочинни интервюта с важни участници в създаването на плана.

Разработените първоначални проекти на елементите от ОПР са публикувани в специална секция на страницата на Община Бургас. През целия процес е активен и Консултативен съвет във връзка с разработването на ОПР.

Във връзка с оформената визия и стратегическа част е проведено обществено обсъждане, на което са поканени всички заинтересовани страни.

Мерки за осигуряване на прозрачност и широко включване при изпълнението на ОПР.

Прозрачността при осъществяване на ОПР се осъществява на множество нива и целенасочено включва широк кръг от заинтересовани страни.

На първо място мерките за комуникация и публичност, и в този смисъл, за осигуряване на прозрачност на проектите от „Програмата за реализация“ на ОПР, се осъществяват от една страна чрез формалните процедури, осигуряващи такава в българското законодателство, а именно процедурите залегнали в ЗУТ, ЗООС, ЗОП, ЗПЧП, ЗК и др.

В допълнение на тази рамка, в самата „Програма за реализация“ на ОПР има залегнали мерки за консултации със заинтересованите страни и по този начин постигане на прозрачност и включване, както на гражданите, така и на широка група експерти на различни нива.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



Има няколко предизвикателства, които трябва да бъдат решавани чрез използването на нови и разнообразни канали за комуникация, а именно:

Едно от предизвикателствата е свързано с използваната терминология в стратегически и планови документи, която не винаги е разбираема за гражданите. В допълнение на това, при стартиране на работа по всеки един проект, отвъд формалните процедури за прозрачност, залегнали в българското законодателство, трябва да бъде допълнително разработена ясна схема за партньорство и механизми за участие на всички заинтересовани страни и тя да бъде разпространена сред тях директно, и максимално широко. По този начин всички потенциални партньори ще са достатъчно ясно осведомени за това, което цели проекта и дейностите, в които те биха имали интерес да допринесат чрез своето включване.

Същевременно трябва да се подчертае, че нуждата от инициативи генерирани „отдолу - нагоре“ от гражданите, както и техният интерес към активно участие в решаване на проблемите на града и общината, не са очевидни за тях. Тази съществуваща консервативна позиция не може да не бъде взета предвид като обективна пречка за включване на гражданите в дейностите по изпълнение на плана и неговия мониторинг.

Като допълнително предизвикателство за прозрачността и включването на партньорите трябва да бъде посочен и обективният проблем на продължаващото затруднение на между секторната и между институционална комуникация и слаба активност, което значително стеснява перспективите на планирането и проектната дейност. Важно допълнение е да се използват новите комуникационни възможности, които онлайн платформите, ГИС и социалните мрежи разкриват. За целите на широкото включване в изпълнението на плана те трябва да бъдат изключително активно ползвани тъй като имат някои от следните предимства:

- могат достъпно да представят процеса на изпълнение на плана;
- могат да разширяват и разработват мрежата на активните медиатори включително извън градския контекст на Бургас (т.н. networking);
- могат да се представят по достатъчно достъпен начин дейностите по изпълнение на плана и техните ефекти за широката общественост и същевременно дават възможност за отворен диалог и обратна връзка към координиращото процеса звено;
- могат да служат за публичен архив на вече положените усилия по разработване и изпълнение на плана, достъпен за максимално широка оценка от гражданите, включително такива, които вече не живеят постоянно в града или такива, които биха искали да отидат да живеят в него;
- поддържат достъпни бази данни, включително даващи възможност за проследяване на процеса по включване и оценка на успешните и неуспешните начини, по които се представя информацията;

Като се имат предвид предизвикателствата и възможностите пред потенциалното включване, с които екипът на Изпълнителя се сблъска по време на разработване на плана, в самата „Програма за реализация“ на ОПР са залегнали следните мерки, имащи за цел обезпечаване на процеса по включване и намаляване на ефекта, до колкото това е възможно, от гореизброените пречки:

1. *Дейности на ниво проект и мярка* с основна цел широко включване в процеса на изпълнение на плана. Тези мерки присъстват като дейности в по-голямата част от проектите в ИПГВР и ОПР и представляват по същество иновации в управлението и изпълнението на проекти с цел именно широко включване на заинтересовани страни и прозрачност.



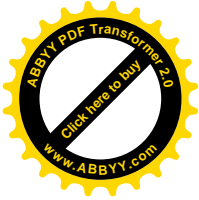
Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



2. *Предварителни проучвания на контекста и нагласите на заинтересувани страни с цел адаптиране на изпълнението на даден проект спрямо тях.* Тъй като подобен процес би могъл да доведе до определена консервативност в резултатите, защото отчита съществуващите условия, като негово допълнение са предвидени паралелни процеси по комуникация и образование на заинтересованите страни относно възможности, ефекти и добри практики при изпълнението на даден проект. Като цяло предварителните проучвания би трябвало да включат широк спектър методи, с акцент работа „на място със заинтересувани страни“ - с цел съчетаване на аналитичните с консултативните методи. Работата на място също трябва да включи широко използване на възможностите на социалните мрежи и онлайн разпространяване и достъп до информация.

3. *Представяне и комуникиране на резултатите от моделите по достъпен начин,* като се извеждат добри практики и подходящи случаи, получени при предварителните проучвания, и чрез представянето им на обучения, семинари и други форми за учене през целия живот, за да се улесни участието на заинтересуваните страни в тях.

Успешно провеждане на всички тези мерки при спазването на съществуващата нормативна база, гарантират прилагане на принципа на партньорство.

КОНСОРЦИУМ „БИФАЙВ БУРГАС“
УПРАВИТЕЛ: