



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

**ДОГОВОР № У-13/23.01.2014 г. С ПРЕДМЕТ "Разработване на
общински план за развитие 2014-2020 г. и въвеждане на
правила и методики за мониторинг при изпълнението на
конкретни политики от общинската администрация в рамките
на проект „Устойчиви и ефективни общински политики“ по
ОПАК 2007-2013"**

**Наръчник от инструкции, процедури и документи за
мониторинг върху изпълнението на политики в община Враца**

Изпълнител: „ГЕОГРАФИКА“ ООД

юни, 2014



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

СЪДЪРЖАНИЕ:

<i>Въведение</i>	3
1. Основни понятия в стратегическото планиране, наблюдението, контрола и оценката	4
2. Механизми за наблюдение и контрол	7
3. Насоки за определяне на системата от критерии и индикатори за наблюдение и оценка	13
4. Правила за провеждане на процедурите по наблюдение, контрол и последваща оценка	22



Европейски съюз



ОПАК Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Въведение

Настоящият „Наръчник от инструкции, процедури и документи за мониторинг върху изпълнението на политики в община Враца“ е разработен в рамките на ДОГОВОР № У-13/23.01.2014 г. С ПРЕДМЕТ "Разработване на общински план за развитие 2014-2020 г. и въвеждане на правила и методики за мониторинг при изпълнението на конкретни политики от общинската администрация в рамките на проект „Устойчиви и ефективни общински политики“, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

Наръчникът е предназначен за служителите на община Враца, ангажирани в процесите на разработване и прилагане на публични политики, като има за цел да осигури практически полезна информация, чрез която да се улесни процедурата по техните наблюдение, контрол и оценка. Важността на тези процедури се определя от обстоятелството, че именно от наблюдението, контрола и оценката на прилагане на съответната политика зависи както актуалността на стратегическата рамка, която дефинира и структурира съответната политика, така и съответствието на избраните и използвани инструменти за прилагане на политиката на динамичните условия на средата, където същата се прилага.

При разработването на настоящия наръчник са спазвани следните основни принципи и изходни моменти:

- Съдържанието, обхвата и структурата на настоящия наръчник е изцяло съобразен със съществуващия организационен и административен контекст на работата на Общинска администрация Враца;
- Правилата са съобразени с наличния капацитет, включително в областта на стратегическото планиране;
- Дефинициите са формулирани като се отчитат основните теоретични и научни постановки в областта на стратегическото планиране, но същите са прагматично интерпретирани и адаптирани за целите на настоящия проект;



Европейски съюз



ОПАК Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

- Чрез наръчника се преследва една основна цел - да се осигури качествена информация на справочен принцип, която да се използва според нуждите, в контекста на установяване на единна унифицирана система за наблюдение, контрол и оценка на публичните политики в Община Враца.

Настоящият наръчник е съобразен и с изводите, дефинирани в Оценката на ефективността на съществуващите механизми за консултиране с обществеността при разработване на общинските политики в община Враца. Оценката е разработена в съответствие с общите принципи за ефективни обществени консултации, описани в *Наръчника „Процедури за координация на политиките за развитие”* разработен в рамките на проект ”Ефективност, целенасоченост и публичност при подготовката и изпълнението на политики за развитие и проекти с международно финансиране”, финансиран от ОП „Административен капацитет”, съфинансирана от ЕС чрез ЕСФ и *Стандарти за провеждане на обществени консултации*, по проект „За по-добро обществено управление: институционализиране на процеса по оценка на въздействието в държавната администрация”, реализиран от Администрацията на Министерския съвет. При разработването на оценката беше проведено анкетно проучване сред заинтересованите страни, чийто резултати бяха отразени в документа.

1. Основни понятия в стратегическото планиране, наблюдението, контрола и оценката

Стратегическото планиране и свързаните с него подход и методология са се утвърдили като основно средство за структурирането, разгръщането и прилагането на публични политики в страните членки на ЕС, а и във всички развити страни с демократична форма на управление.

По същество стратегическото планиране е индикативно определяне на цели в развитието, тяхното конкретизиране в определени приоритети, мерки и проекти, чиято дефиниция се обосновава от заявените нужди и очаквания на местната общност, наличните ресурси, потенциали и възможности за развитие в рамките на съответната територия, както и от обективно съществуващите и лимитиращи развитието на



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

територията проблеми. То представлява първата фаза от цикъла на стратегическото управление, който се отнася до прилагането на съответната стратегия в определен организационен или териториален план.

Генерирането на политически идеи, тяхното организиране в политически концепции и платформи и структурирането им като стратегически планови документи и тяхното приложение е продължителен процес, който се осъществява в сложна, динамична и силно изменчива среда, което от своя страна налага осъществяването на непрекъснат процес на пряко наблюдение и контрол на тази процедура.

Процеса на наблюдение, контрол и оценка на провежданите политики е комплексна процедура, неразделна част от цикъла на стратегическото планиране и управление. Чрез прилагането на свързаните с този процес процедури се цели осигуряването на необходимата сигурност, че изпълняваните публични политики се прилагат ефективно, че същите постигат желаните и необходими резултати, като същевременно гъвкаво се адаптират към динамиката на средата, в която се прилагат.

В тази връзка може да се даде следното най-общо определение за процеса на наблюдение:

Това е непрекъснат формален процес на събиране на данни и генериране на информация относно процеса на прилагане на даден политически и/или стратегически документ. Процедурата по наблюдение се дефинира в процеса на разработване на съответния стратегически документ, в строго съответствие с неговата специфика и отговорностите на общинската администрация в съответната област, за която стратегическия документ е разработен. Процедурата по наблюдение следва да се схваща като формална административна процедура, чиито функции се явяват част от общата функционалност на съответната администрация

Това определение не претендира да е изчерпателно, но в общи линии отразява всички основни аспекти и характеристики на процеса на наблюдение на прилагането на публични политики.



Европейски съюз



ОПАК Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Пряко свързана с функцията на наблюдението е процедурата по упражняването на съответния контрол върху процеса на прилагане на съответния стратегически документ. Чрез тази процедура се гарантира съответствието на прилаганите мерки и действия на определените цели, както и до колко същите отразяват съществуващия нормативен и организационен контекст, в които се прилага съответната публична политика, чиито структуриран вид е съответния стратегически документ. Процедурата по контрол също така следва да гарантира, че резултатите се постигат при съответната целесъобразност и ефективност на разходваните ресурси.

Оценъчните процедури не са постоянно действащи инструменти, а такива които се осъществяват в строго определен момент от стратегическият цикъл. В съответствие със спецификата на тези моменти могат да се отличат следните видове оценки:

- **Предварителни оценки:**

Предварителните (ex ante) оценки не са оценъчно-констативни процедури, а са част от процедурата по изготвяне на стратегическият документ. Тяхната цел е по-скоро да подобрят качеството на документа във всички основни аспекти и по този начин да намалят неговата неопределеност и несигурност по отношение постижимостта на предварително заложените цели и очаквани резултати. Специфична особеност при този вид оценки, е че те започват да се прилагат в най - ранния етап от структурирането на стратегическия документ, за който се отнасят. Те влияят активно на съответния документ, върху качеството на анализа, на стратегическата рамка, на системата за наблюдение и контрол и др. Основната им функция е да определят съответствието на стратегическия документ с нуждите и желанията на заинтересованите страни и местната общност, релевантността на избраната стратегия за развитие и нейната съобразеност с реалното състояние на обекта, чието развитие се таргетира с помощта на разработвания документ. Чрез тези оценки се извършва т.нар. „калибриране“ на стратегическата рамка по отношение на нейната реалистичност, обхват и приоритети.

- **Междинни/текущи**

Междинните/Текущите оценки имат отношение към конкретната ситуация по изпълнение на съответната политика, като стоят в основата на процедурата по нейната актуализация и адаптиране към изменчивите условия на средата. При тях оценъчния



Европейски съюз



ОПАК експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

процес има за цел да произведе задълбочен оценъчен доклад, който съдържа подробен анализ на изпълнението на съответния документ, оценка на съответствието, ефикасността, ефективността, въздействието и устойчивостта на стратегическия документ, съобразно предварително определените цели, приоритети и мерки. Не на последно място, същият следва да даде конкретни препоръки за това как да се подобри процеса на прилагане на документа, включително да препоръча нужните актуализационни действия по отношение отделни части или на целия документ като цяло. Междинните оценки са формален етап в процеса на цялостния мониторингов процес.

- **Последващи оценки**

Последващите оценки имат за цел да оценят получените резултати, както и степента на въздействие върху обекта, чието развитие е предмет на съответния стратегически план. Този тип оценки от една страна имат за цел да проследят как са мобилизирани и използвани обществените ресурси, какъв резултат като цяло е постигнат по отношение на цялостната реализация на политиката/програмата, на получените резултати и осъществените въздействия. Те имат за цел да установят как са използвани обществените ресурси, каква е ефикасността на извършените интервенции, в каква степен са постигнати предвидените цели. Съществено внимание следва да се обърне на причините и факторите за постигнатите позитивни и негативни резултати, да се идентифицират слабостите и „тесните“ места в развитието, които пряко влияят върху ефективността от прилагането на съответния стратегически документ. Тук е мястото да се отбележи, че развитието на отделните сектори на общественно-икономическия живот, както и на територията, в чиито предели се осъществява съответния план или програма, като цяло често се отличават с голяма степен на инерционност. Поради това, резултатите и въздействията едва ли могат еднозначно да бъдат оценени непосредствено след края на реализацията на дадения стратегически документ. Това обяснява и честата практика този тип оценки да се извършват не непосредствено след приключване на изпълнението на дадения план или програма, а след определен период от време.

2. Механизми за наблюдение и контрол



Европейски съюз



ОПАК Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Към настоящия момент в общината е налице документ, който в голяма степен отразява основните моменти, които засягат процесите на мониторинг, контрол и оценка на публичните политики. Той е във формата на „методика“ и е изготвен в рамките на проект **Проект:** „Община Враца – Ефективна, Функционална, Ефикасна Администрация финансиран по Оперативна програма "Административен капацитет", съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд, Приоритетна ос I: „Добро управление”, Подприоритет 1.1: „Ефективна структура на държавната администрация”, **Бюджетна линия:** BG051PO002/12/1.1-04.

Документът разглежда подробно дефинициите за мониторинг, контрол и различните видове оценки, като акцентът му е поставен най-вече върху Общинския план за развитие. Това е разбираемо, с оглед съществената роля на този документ за цялостното стратегическо управление на общината през съответния програмен период за който същият се отнася и интегралният му характер, отразяващ комплекса от провеждани политики в общината. От друга страна, именно поради този основополагащ характер на документа, се изисква прилагането на цялата «тежка» процедура на мониторинг, контрол и оценка, която е трудно приложима за останалите стратегически документи, имащи отношение върху конкретни аспекти на общинското управление.

В документа са разгледани принципите и начините за задаване на индикатори, структурирането на системата от индикатори, механизмите и методите за мониторинг, както и участниците в тези процеси.

Веднага следва да се отбележи, че към настоящия момент тази методика не е реално прилагана в рамките на общинската администрация. Това, което може да се констатира на база направения задълбочен анализ на разработения документ, е че повечето от дефинираните моменти и процедури по осъществяването на контрол и мониторинг в тази методика имат характер на формално описание на процедурите, без да включват практически съвети за това как ефективно да се осъществява процеса на мониторинг, контрол и оценка.

Изхождайки от това, считаме за целесъобразно да се предложи набор от практически лесни за изпълнение правила за осъществяването на мониторинг, контрол и оценка на процеса по изготвяне и прилагане на стратегически документи, които доразвиват вече разработената Методика.

За да е налице необходимата връзка със самия процес на генериране, разработване и прилагане на съответната политика, процесът по мониторинг, контрол и оценка ще бъде представен чрез използване на т.нар. поетапен «подход» (step-by-step), който е

8

често използван, когато е налице необходимост от стриктно спазване на логическата последователност при взаимозависими и взаимосвързани процедури, каквито представляват по същество процесът на стратегическо планиране и свързаната с него процедура по мониторинг, контрол и оценка. Механизмът за осъществяване на наблюдение и контрол се задава в процеса на разработване на съответния стратегически документ, като следва да отчита следните основни моменти:

- ✓ Механизъм за вземане на решения в общината
- ✓ Организационната структура
- ✓ Компетенциите на отделните структури в администрацията
- ✓ Спецификата на документа и степента на неговото въздействие в общината

Мониторингът и контролът са задължителна процедура за всеки един стратегически документ, който се разработва в рамките на общинската администрация и е свързан с генерирането, структурирането и прилагането на определена публична политика или набор от такива. Механизмът за тяхното прилагане включва:

Организация: Концепцията за организация и административно обслужване на процедурата за мониторинг и контрол се състои от 4 нива, обхващащи както представители на администрацията, така и на заинтересовани страни, като процесът има следната обща структура:

Ръководител: Обикновено това е представител на политическото ръководство на общината (най-често ресорен заместник кмет), като в краен случай тази длъжност може да се изпълнява от Директор на специализирана дирекция, чиято експертиза съответства на съответната политика.

Координатор: Тази позиция се попълва от технически специалист, с добри познания относно процеса на администриране на съответната политика, както и с цялостния административен цикъл в рамките на общинската администрация. Същият отговаря за:



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

- организация на работните срещи
- протоколиране и документирание на срещите
- водене на необходимият архив
- кореспонденция и др.

Експерт:	Отговаря за процеса на събиране, обработка и анализ на данни и генериране на информация, която обслужва процесите на мониторинг и контрол
Представител/и на заинтересованите страни:	Поради публичния характер на политиките, осигуряването на легитимността на този характер изисква ангажирането на представители на конкретните заинтересовани страни от изпълнението на съответната публична политика

Структурирането на звеното (групата) за мониторинг и контрол се осъществява още в процеса на изготвяне на съответния стратегически документ, като същата има пряко отношение към конструирането на системата от индикатори, на чиято база ще се осъществява наблюдението на стратегическия документ.

Структурата и задачите на звеното (групата) за мониторинг и контрол подробно се описват в самия стратегически документ.

Процесът на същинска работа на звеното (групата) за мониторинг и контрол започва след приемане на съответния стратегически документ, която следва стриктно да се придържа към параметрите на подробно описаната в съответния политически/стратегически документ система за наблюдение, контрол и оценка, както и свързаните действия и процедури, свързани с тази процедура.

Организацията на работа на звеното (групата) за мониторинг и контрол се определя от Ръководителя, който определя честотата на работните срещи и техният дневен ред.

Функции: честотата на работните срещи не трябва да е по-ниска от веднъж на тримесечие. Една от основните функции на звеното (групата) за мониторинг и контрол е докладването. Същото може да се определи в два основни вида - вътрешно за екипа по наблюдение и контрол и външно - към ръководството на общината и Общинския съвет. Вътрешното докладване е за работно ползване и включва ежемесечни и шестмесечни обобщаващи доклади. Външното докладване се прави на годишна база или в извънредни ситуации, характеризиращи се с драстични промени в средата на изпълнение на



Европейски съюз



ОПАК (експерти в действие)



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

политиката. Звеното (групата) за мониторинг и контрол инициира процедурата по промяна/актуализация на политическия/стратегически документ, настъпили значими изменения в средата на изпълнение (съществено влошаване/подобряване на икономическата ситуация, значими промени в условията за финансиране и др.); Административни реформи, които засягат пряко и значимо определени аспекти или като цяло на прилаганата политика; Значими корекции на политическите/стратегически и планови документи от по-горните нива, които изискват съгласуване на ниво община. Неизпълнение и констатирано значително разминаване между поставените цели и постиганите резултати. Поява на нови възможности за развитие, ако същите са свързани с конкретни и обосновани по аналитичен и количествен начин нужди на общината, респективно на заинтересованите страни от съответната общинска политика. **Процедурата за промяна задължително включва:** подробна обосновка на необходимостта от промяната, подкрепена с надеждни логически и статистически обосновани аргументи, както и анализ на въздействието на промените върху процеса на прилагане на политиката. Самата процедура се инициира с доклад до ръководството на общината (Кмета) и Общинския съвет от страна на Ръководителя на екипа за наблюдение и контрол, като задължително освен обосновката, към доклада се прикрепва Актуализиран вариант на политическия/стратегически документ.

Не се допуска промяна само на стратегическия компонент на политиката/стратегията! Същата следва да е придружена с промяна в аналитичния компонент на документа, чрез което се доказва нуждата и целесъобразността на документа.

Екипът за наблюдение е длъжен да събира регулярно и систематично информация за обезпечаване на системата от индикатори, като всеки доклад (вътрешен и външен) следва да включва преглед на изпълнението, в съответствие със заложените параметри на индикаторите.

Екипът по наблюдение поддържа „регистър“ на промените в стратегическия документ под формата на архив от наличните версии към съответните периоди на актуализация, чрез който е възможно проследяването на стратегическия цикъл - от иницирането, през подготовката до последния етапи на прилагане на съответната политика.



Европейски съюз



ОПАК Експерим в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Като обобщение може да се направи заключението, че мониторингът и оценката на публични политики и програми 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 обществените политики и програми.

По конкретно ролята на тези процедури е свързана със следните функции:

- **На първо място чрез тези две процедури се осигурява необходимата отчетност на политиките** – 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.
- **Мониторингът и оценката подобряват качеството на изпълнението** на публичните политики и програми, както и на постиганите резултати, създаваните продукти и предоставяните услуги. Подобрява се и се развива капацитетът на реализиращите политиките и програмите институции, организации и общности.
- **Мониторингът и оценката допринасят за ефективността и ефикасността на политиките/програмите** и изграждането на *стратегическа визия* – институциите постигат резултати, които отговарят на обществените нужди, като използват наличните ресурси по най-добрия начин. Лидерите и обществеността изграждат широка и дългосрочна перспектива за добро управление и развитие.
- **Те гарантират отговорност на управлението** – необходимо е институциите постоянно да се опитват да се съобразяват с интересите на всички целеви групи и заинтересовани страни при провеждането на политиките и програмите. Политиците и служителите в публичния сектор следва да отговарят пред заинтересованите страни и обществеността за упражняването на техните



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

правоомощия, да вземат мерки при критика или изисквания, поставени от гражданите, както и да поемат отговорност за грешки и некомпетентност.

- **Те създават прозрачност** – процедурите, институциите и информацията са пряко достъпни за заинтересованите страни и обществеността, като дават възможност да бъдат разбирани, наблюдавани и оценявани публичните политики и програми. Прозрачната система на управление има ясни процедури за публично вземане на решения и отворени канали за общуване между заинтересованите страни и обществените служители.
- **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 публичните 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 общността и там, където е възможно – да се постигне съгласие по политиките и процедурите за осъществяването на програмите. В процеса на мониторинга и оценяването на публичните политики и програми заинтересованите страни получават възможност за влияние върху тях.

3. Насоки за определяне на системата от критерии и индикатори за наблюдение и оценка

Недостатъчното използване на информация в процесите на вземане на решения е безспорно един от основните проблеми пред управлението на страната, вкл. и по отношение на регионалното развитие и местното самоуправление. Разработването на качествени показатели (индикатори) е сложна задача, изискваща много добро познаване на характеризираният явление и умело боравене с големи обеми от изходна информация.



Европейски съюз



ОПАК Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Системата от индикатори във всеки един стратегически документ е неразделна част от дефинираната система за наблюдение и контрол в стратегическия документ.

Дефиниция на индикатор

Индикаторът опростява сложната статистическа информация, като ни предоставя обобщени данни и ни дава възможност за анализ. Индикаторът ни съобщава за промяна в наблюдаваната система, дава ни представа как работи тя и дали се постигат предварително поставените цели. Анализът на информацията, която се получава при използването на индикаторите, дава представа за причините за промяната.

В случая с общинското развитие конструирането на индикатори е допълнително усложнено от изискването за характеризиране на процесите и явленията комплексно от три взаимосвързани, но различни перспективи – природна, социална и икономическа. При всички положения трябва да се разработи система от взаимосвързани показатели, които да покриват в максимална степен различните териториални равнища, съставляващи изследваната територия. Това налага да се познава естеството на информацията и свързаните с нея понятия.

Характерна особеност на регионалните данни, е намаляването на наличната информация на по-ниските нива в административно-териториалното деление (населени места – LAU2 и общини – LAU1). Причините за това са в следното:

- Статистическа конфиденциалност, регламентирана чрез Закона за статистиката¹;
- Малък обем на извадковите изследвания, които са достатъчни за създаване на данни на национално ниво, но не са подходящи за целите на мониторинга и анализа на регионалното развитие;
- Точкови източници на данни за голямата част от характеристиките на природната среда с източник изпълнителна агенция по околна среда (ИАОС);
- Разрез, различен от този по административно-териториално деление за част от данните (напр. басейнови дирекции, бюра по труда, съдилища и т.н.).

¹ Вж. Закон за статистиката, глава VI “Поверителност на данните и опазване на тайната” (обн. ДВ, бр. 57 от 25.06.1999 г., изм. и доп., бр. 42 от 27.04.2001 г., изм., бр. 45 от 30.04.2002 г., бр. 74 от 30.07.2002 г., бр. 37 от 4.05.2004 г., в сила от 4.08.2004 г., бр.39 от 10.05.2005 г., в сила от 11.08.2005 г.)

Важно при конструирането на индикатори е разграничаването на понятията изходни данни и показатели. В този смисъл процесът на вземане на решения на базата на количествена информация е най-добре илюстриран от т.нар. „Пирамида на информацията” (Ackoff, R. 1989), също известна в областта на когнитивните науки под наименованието йерархия „Данни → Информация → Познание → Мъдрост” (Data Information Knowledge and Wisdom Hierarchy, DIKW)².



Фиг. 1. DIKW йерархия

Отделните нива в йерархията според Ackoff (1989) се дефинират по следния начин:

- Данните са в суров вид и се съхраняват с помощта на символи. Те съществуват независимо от това дали са използвани или не. Сами по себе си данните нямат смисъл.
- Информацията се състои от осмислени данни, даващи отговор на въпроси като „кой”, „какво”, „къде” и „кога”. Смисълът от информацията може да бъде използваем или не.
- Познанието представлява съвкупност от подходяща информация подбрана по такъв начин, че да бъде използвана. Познанието е детерминистичен процес, даващ отговор на въпроси от типа „защо” и е в основата на вземането на информирани управленски решения.

Russell L. Ackoff, "From Data to Wisdom," Journal of Applied Systems Analysis 16 (1989): 3-9.



Европейски съюз



ОПАК Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

- **Мъдростта** е екстраполативен, недетерминистичен процес, който включва в себе си всички по-ниски нива в йерархията, както и специфични правила (морал, етичен кодекс, др.). На това ниво в йерархията многократно се надраства самото разбиране на информацията.

Преди създаването на система от индикатори трябва да се създаде пълен набор от критерии за оценка на надеждността на изходната информация и на самите индикатори. Препоръчителният широк набор от индикаторите за устойчиво регионално развитие трябва да отговаря на следните критерии:

- **Обоснованост (целесъобразност)** – да съответстват на общите приоритети и цели на устойчивото развитие;
- **Да са информационно осигурими** или да е възможен постоянен източник на информация за всеки от тях;
- **Възможност за представяне в количествено изражение** (възможност за поставяне на стойностни цели и там, където е възможно, за установяване на базисно положение);
- **Простота (разбираемост)** – да са лесни за формулиране и разбиране ;
- **Информативност (аналитичност)** на индикаторите – те трябва да носят достатъчно информация за извеждане на съответните изводи и вземане на решения.;
- **Да са комплексни**, т.е. да подлежат на йерархично обвързване с индикаторите на по-ниско ниво. Основните индикатори да съответстват на комплексните.

Дефиниране на система за наблюдение в актуализирания документ за изпълнение на стратегически документи за общинско развитие

По своята същност наблюдението е проверка на постигнатите резултати спрямо очакваните. То дава възможност да се сравняват действителните с планираните, очакваните индикатори за продукцията, резултати и въздействия.

Предмет на наблюдение са:

- изпълнението на целите и приоритетите, заложи в Стратегията за развитие,



Европейски съюз



ОПАК (експерти в действие)



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

- организацията и методите на изпълнение, прилагани от съответните административни структури и организациите, участващи в изпълнението им.

Системата за наблюдение включва:

- формите и начините за събиране, обработка и анализиране на информация,
- индикаторите за наблюдение (разработване и прилагане на система от индикатори) за наблюдение по отношение на реализацията на заложените в стратегическите планови документи цели и приоритети за регионално развитие;
- органите за наблюдение и организацията на тяхната работа;
- системата на докладване и осигуряване на информация и публичност.

Основните *функции* на индикаторите са свързани с:

- предоставяне на информация за поведението на разглежданата система по разбираем начин;
- оценяват ефекта от извършените политически действия и осъществените планове и помагат за разработването на ефективни нови дейности;
- помагат за превръщането на информационната необходимост в данни, които трябва да бъдат събрани и да трансформират събраните данни в информация, приложима за дадена политика.

Много важна особеност при индикаторите е стабилността им в пространствен и времеви аспект, което трябва да се има предвид, за да може да се контролира напредъка по наблюдение и контрол на изпълнението на съответната стратегия за развитие.

С оглед на това, следва да се определят три основни групи индикатори:

- **Общи**, позволяващи оценката на общото ниво на развитие на територията.
- **Специфични**, които са тясно обвързани с формулираните стратегически цели в документа.
- **Ключови** стратегически индикатори за интегриране на залегналите цели и основни моменти на Европейско, национално и регионално ниво.

Логиката по дефиниране на система от взаимосвързани и логически обосновани индикатори е както следва:

- Определяне на потребността от информация



Европейски съюз



ОПАК Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

- Разработване на концептуален модел
- Формулиране на потенциални (пилотни) индикатори
- Оценка на подбраните индикатори на базата на определени критерии

Някои прости правила за избор на индикатори:

- При формулирането на индикаторите е следван принципа **SMART**, т.е. индикаторите ще бъдат: **Specific (Специфични)** – Индикаторите имат ясна дефиниция; **Measurable (Измерими)** – Индикаторите са насочени към желано бъдещо състояние и са количествено определени, така че позволяват измерване; **Achievable (Постижими)** – Доколко е възможно заложените стойности да бъдат постигнати; **Relevant (Релевантни)** – Индикаторите са пряко свързани с целите на политиката, стратегията или програмата; **Timely (Обвързани с време)** – Индикаторите са свързани с дефинирана времева рамка.
- Дефиницията на съответната цел и дефиницията на измерващия индикатор са тясно обвързани, като не забравяйте, че индикатора следва от целта, а не обратното!
- Индикатора трябва да измерва резултатите от дейността - той е доказателството че тя се изпълнява или е изпълнена.
- Системата от индикатори следва да е балансирана. Имайте предвид, че прекалено простите или прекалено сложните системи от индикатори често са проблемни!
- Използвайте възможно най-опростени индикатори, не изискващи големи разходи за тяхното генериране и следене.
- Много по-изгодно е да се използва информация наготово - от публикувани източници например.
- Избягвайте да използвате прекалено сложни и композитни индикатори - те са неясни дори за тесните специалисти.
- Системата от индикатори следва да се комуникира и със заинтересованите страни - т.е. най-малко те следва да разбират тяхното значение!

Какви източници на информация са възможни при мониторинга и оценката?



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Основен проблем при наблюдението и оценъчните процедури на общинските политики се явява проблемът с осигуряването на адекватна информация за осъществяване на тези процедури.

Тази проблематика е актуална във всички етапи на изготвянето и прилагането на съответните стратегически документи, включително по време на разработване и залагане на системата от критерии и индикатори в съответния документ. Системата за наблюдение на изпълнението следва да основава на обективна информация, която може да бъде лесно проследима и обоснована, което от своя страна означава същата да е съпроводена с коректни метаданни, свързани с конкретните източници на информация за проследяване на определените ключови индикатори, средствата за събиране на информация, както и периодичност на събиране на информация за всеки един от дефинираните индикатори.

За извършване на мониторинга могат да използвани следните източници на информация (документи), които са разработени или се съхраняват в общината:

- Данни от НСИ за икономическото и социалното състояние на общината за периода на оценката на секторната политика;
- Справки от РИОСВ за състоянието и качеството на околната среда в общината за периода на оценката на секторната политика;
- Справки и данни от Басейнова дирекция
- Справки и данни от други държавни институции, в чиито правомощия влиза събирането, обработката и предоставянето на данни и информация за определени сектори;
- Отчети за изпълнението на секторната политика;
- Отчети за изпълнение на Общинския план за развитие;
- Справки за реализирани проекти и инициативи по секторната политика;
- Решения на Общински съвет по отношение на секторната политика;
- Извлечение от съдържанието на секторната политика;



Европейски съюз



ОПАК Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

- Справка с използваните методики, указания или правила за разработване на секторни стратегии или планове;
- Протоколи от заседания на работни групи по разписването на секторната политика;
- Заповед на кмета на общината за сформиране на работна/ни група/и за изготвяне на секторната политика;
- Резултати от проведени допитвания до гражданите на общината;
- Резултати от проведени анкетни проучвания;
- Протоколи от заседания на постоянните комисии на Общинския съвет, на които са обсъждани секторната политика и са присъствали представители на заинтересованите страни;
- Справки за реализирани проекти и инициативи по секторната политика;
- Междинни или окончателни оценки на секторната политика;
- Резултати от проведени проучвания за нуждата от промяна в секторната политика;
- Препоръки на експерти в общинската администрация;
- Препоръки за актуализация от държавен орган или областна администрация;
- Становища на областната администрация по законосъобразността на решения на Общинския съвет, свързани с изпълнение на секторната политика;
- Текущи доклади на групи/ комисии, извършващи мониторинг на изпълнението на секторната политика;
- Решения на Общинския съвет за приемане на общинския бюджет за две последователни години преди годината на извършване на оценката;
- Справки за изпълнението на общинския бюджет за две последователни години преди годината на извършване на оценката;
- Месечни отчети за касовото изпълнение на бюджета на общината;
- Текущи справки за неразплатени разходи по проекти, част от секторната политика;
- Изпълнителни листове за влезли в сила съдебни решения, относно задължения по проекти, част от секторната политика;



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

- Разписани правила, процедури, механизми от СФУК;
- Справка за проведени обществени обсъждания или проучвания на общественото мнение по въпроси, касаещи секторната политика, инициирани от Общинския съвет или някоя от постоянните комисии към него;
- Справка на изказванията на граждани на редовни сесии на Общинския съвет по въпроси на секторната политика за период от две години преди датата на оценката;
- Справка с интернет адреси, на които е публикувана секторната политика;
- Заповед за приемане на процедурни правила за достъп до обществена информация;
- Заповед за определяне на длъжностно лице от общинска администрация, което отговаря пряко за предоставянето на обществена информация;
- Публикации, репортажи, информационни съобщения и др., относно взети решения, приложените политики, постигнатите резултати, изготвените и изпълнените проекти, осъществените мерки и инициативи, вложените ресурси, проведените обществени поръчки и др., относно реализацията на секторната политика;
- Справки за броя на изпратените прессъобщения до медии с информация за секторната политика;
- Справки от регистъра на изготвените и изпълнените проекти по секторната политика;
- Справки от регистъра на обществените поръчки за броя на проведените процедури при избор на изпълнители на дейности и мерки по секторната политика;
- Покани до медии за участие в публични обсъждания, отчитане на извършена работа, отваряне на оферти по обществени поръчки, имащи отношение към секторната политика;
- Покани за провеждане на публични обсъждания на секторната политика;
- Публикации от проведени публични обсъждания на секторната политика;
- Протоколи от проведени публични обсъждания на секторната политика;
- Протоколи от срещи с гражданите;



Европейски съюз



ОПАК Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

- Отчети за дейността на кмета;
- Графици на посещения в кметствата;
- Годишна програма за изпълнение на секторната политика;
- Годишна програма на управление на кмета;
- Справка за числеността на персонала и структурата на общинската администрация;
- Справка за това каква част от екипите за управление на проектите, част от секторната политика са съставени от служители на общинската администрация и каква част са от външни (привлечени) експерти;
- Други източници.

Освен описаните източници на информация за осъществяване на оценката може да се ползват и всякакви други документи, съществуващи в общината и полезни за установяване на актуалното състояние.

По въпроси, за които не са налични доказателства или информация, за нуждите на оценката може да се провеждат и интервюта със служители в администрацията, за да се набави необходимата информация.

4. Правила за провеждане на процедурите по наблюдение, контрол и последваща оценка

Правилата за мониторинг и контрол и последваща оценка при изпълнение на публичните политики в община Враца са формулирани на база принципите и методологията на съвременното индикативно стратегическо планиране от една страна, а от друга - на основата на спецификата на отделните компоненти на процедурата. В съответствие с това са изведени следните общи правила, групирани в зависимост от принадлежността им към отделните елементи на процедурата:

Правила и препоръки за подобряване на процесите по информационното осигуряване на процеса по наблюдение и контрол:



Европейски съюз



ОПАК (експерти в действие)



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

- Мониторингът е непрекъснат систематичен процес, което означава, че същият следва да се захранва с актуални данни и информация непрекъснато;
- Информационното осигуряване следва да се осъществява само от надеждни и първични източници на информация. За предпочитане е да се използват само официални статистически данни, за да няма несъответствия между информационните ресурси;
- Препоръчително е да се разработи единна база данни, която да „скандира“ данните и информацията, която постъпва в Групата по отношение осъществяването на процесите по мониторинг, контрол и оценка;
- В случай на констатация, че определен индикатор или група индикатори не са „покрити“ с информация, работната група следва да изготви мотивирано предложение за промяната на системата от индикатори, като замени „проблемните“ с такива, които са подsigурени от информационна гледна точка.

Правила за прилагане на процедурите за оценка:

- Механизмът за наблюдение и контрол има пряко отношение към две оценъчни формални процедури: на междинна и последваща оценка;
- И при двете оценки следва да се прилагат в комбинация системния и поэтапния подход;
- Междинната оценка се възлага на външен експерт/група от експерти, които следва да оценят хода на изпълнение на политиката и степента на постигане на целите;
- Междинната оценка се възлага в средата на програмния период, в който действа политиката;
- Междинната оценка завършва с доклад, в който оценяващия екип следва не само да посочи своята оценъчна констатация за постигането на целите и изпълнението на политиката, но също така задълбочено и научно-обосновано да се определят слабостите, да се идентифицират проблемите по изпълнението и да се дадат аргументирани предложения за промяна на политиката, стратегическия документ, на чиято база същият се прилага, или отделни негови аспекти, включително свързани с процедурите по мониторинг и контрол;



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

- Последващата оценка е последният акт за Групата по наблюдение за мандата на съответната политика и периода в който същата се прилага;
- Последващата оценка се възлага непосредствено след изтичане на програмния период, в който действа съответната политика - на възможно най-ранен етап;
- Същата има обобщаващ характер и има за цел да направи „рекапитулация“ на целия процес на разработване и прилагане на съответната политика;
- Окончателният доклад следва да е наличен при разработването на политиките за следващия програмен период и да съдържа цялостна подробна оценка на процеса на прилагане на политиката, констатираните силни и слаби моменти, постигнатите резултати, големите пропуски и научените уроци. Същият е „свързващият“ документ между политиките в отделните програмни периоди.

Правила за организация на работа по наблюдение, контрол и оценка

- Организационните правила се отнасят до структурата и организацията на работа на Групата по наблюдение;
- Съставът на Групата следва да е възможно най-стабилен във времето, което ще осигури непрекъсната работа по наблюдението;
- Удачно е в състава на Групата да се подберат експерти, които имат пряко отношение или са ангажирани с политиката, която се оценява, и които имат известни компетенции и опит в наблюдението на стратегически документи;
- Работата на групата следва да се извършва по строго дефинирана процедура, която се разработва в началото на нейния мандат;
- Възможно е работната група да включва членове, които не са част от администрацията, но ръководителят ѝ трябва да е представител на община Враца;
- Работните документи, включително докладите, следва да са по един и същи образец, утвърден от Ръководителя на групата за наблюдение;
- Работната група следва да подава регулярна информация за широката общественост относно хода на изпълнение на стратегическия документ, което ще гарантира нужната прозрачност в нейната работа и работата на общинската администрация като цяло;



Европейски съюз



ОПАК Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

- Най-икономически ефективен канал за разпространение на тази информация се явява интернет сайта на общината.

Изготвил:

Управител:

Ръководител екип:

Договор №

Предмет на договора:

Продължителност:

„Географика“ ООД

Веселина Колешева - Димитрова

Стелиян Димитров

У-13/23.01.2014 13-13-83/ 30.10.2013 г-У-6

"Разработване на общински план за развитие 2014-2020 г. и въвеждане на правила и методики за мониторинг при изпълнението на конкретни политики от общинската администрация в рамките на проект „Устойчиви и ефективни общински политики“ по ОПАК 2007-2013".

23.01.2014 – 30.06.2014

