



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 управление и контрол на плановия процес и реализацията на плановите документи в община Враца

Изпълнител: „ГЕОГРАФИКА“ ООД

юни, 2014



Европейски съюз



ОПАК Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

СЪДЪРЖАНИЕ

| | |
|---|----|
| Въведение..... | 3 |
| 1. Как да се използва наръчникът?..... | 4 |
| 2. Инициране на политика/стратегия. Как и кога да се ползва външна консултантска помощ и какви са процедурните възможности? Каква е ролята на общинската администрация? | 4 |
| 3. Оценка на нуждите и очакванията | 14 |
| 4. Анализ на ситуацията | 15 |
| 5. Разработване на стратегическа рамка | 18 |
| 6. Критерии за оценка на политиката. Система за наблюдение, контрол и оценка..... | 23 |
| 7. Прилагане на принципите на публичност и партньорство | 27 |



Европейски съюз



ОПАК Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Въведение

Настоящият наръчник е изготвен в рамките на договор № У-13/23.01.2014 г. (13-13-83/ 30.10.2013 г-U-6) 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". Той има за цел да синтезира някои от най-важните знания и информация за естествения цикъл на процеса по генериране и прилагане на политики, чрез използване на подхода на **стратегическото планиране**, както и да даде практически съвети как да се планира и управлява този цикъл.

Наръчникът е адаптиран за конкретно използване от общинските служители на Община Враца, като е съобразен с техните нужди и наличен капацитет от една страна, а от друга - с отговорностите, които има общинската администрация по отношение на процесите на инициране, структуриране и прилагане на публични политики, като основен инструментариум на планирането и управлението на територията на общината.

Практическият характер на наръчника, неговото конкретно приложение за целите на община Враца, както и обширната и силно „еластична“ тематика следва да се имат предвид при ползването му. Написаното в никакъв случай не претендира за изчерпателност, още по-малко следва да се разглежда като научно издържан документ. Поместените в него съвети и информация са генерирани на база добрите практики в планирането и управлението на публичните политики, като за тази цел са ползвани разнообразни източници на информация.

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



Европейски съюз



ОПАК Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

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 и анкетно проучване сред заинтересованите страни, чийто резултати бяха отразени в документа.

1. Как да се използва наръчникът?

Процесът на планиране и управление на общината е сложен и комплексен. Много често тези процеси се изпълняват без да е налице обща концепция как следва да се случват процедурите, как да се координират политиките, как да се използват консултантите, как следва да се организират процедурите по разработване на стратегическите документи и др. Настоящият наръчник има за цел да даде някои от отговорите на тези въпроси, макар и не на всички и не в най-големи подробности.

Поради това настоящият наръчник има по-скоро информираща роля, чрез която да се подпомогне работата на общинските служители, отколкото същият да се схваща като основа за разработване на конкретните процедури, свързани с планирането и управлението на общината.

2. Инициране на политика/стратегия. Как и кога да се ползва външна консултантска помощ и какви са процедурните възможности? Каква е ролята на общинската администрация?

Община Враца може да се разглежда като комплексна динамична система, която се е формирала, формира се и ще се формира и в бъдеще от една страна на основата на социално - икономическите и природните атрибути на пространството, а от друга – в



Европейски съюз



ОПАК Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

съответствие с намеренията и желанията на местната общност, изразени чрез регионалното планиране и политика, формулирани чрез определена нормативна рамка и конкретизирани чрез разработени и приложени модели за устройство на територията.

Това налага необходимостта от изграждане на адекватна система за анализ, управление и мониторинг на развиващите и взаимодействащи си в пространството природни и социално-икономически системи, която следва да осигури както навременна и задълбочена информация за тяхното пространствено и функционално поведение, така и да позволява формулирането на адекватна политика за планиране и управление на общината.

Динамиката на тези пространствено обусловени процеси изискват адекватни политики за решаване на проблемите и ефективно усвояване на потенциала и ресурсите на територията, в съответствие с нуждите и желанията на местната общност. Това от своя страна налага общинските политики да се разработват във формата на гъвкави и адаптивни стратегически документи, които коректно да отразяват промените във факторите и условията за развитие и да гарантират постигането на набеязаните политически цели. Тези документи трябва да задават необходимите параметри, коригиращи посоката на развитие и усвояване на пространството и неговите ресурси с цел установяване на необходимия баланс между естествените природни системи и човешката дейност.

В този контекст, публичните политики може да се дефинират най-общо по следния начин:

„Политиките представляват организирана система от политически, управленски, административни и финансови механизми, чрез чието приложение се постигат определени цели на развитието на публичните субекти“.

Всяка една публична политика се генерира в определен организационен, политически, икономически и управленски контекст, от който зависи както обхвата и фокуса на съответната политика, така и организацията и очакваните резултати от нейното приложение.

Организираните демократични общества са разработили надеждни механизми, на чиято основа се разработват и прилагат политиките, като обикновено тези



Европейски съюз



ОПАК Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

механизми се основават на принципите, методите и подходите на **стратегическото индикативно планиране**.

Специфичните изисквания към необходимите масиви от данни и информация, използвани при вземането на решения на всяко едно управленско и териториално ниво (включително и в Община Враца) се обуславят от сложността на явлението “общинско развитие” и на неговото планиране и управление. Процесите, свързани с общинското развитие са уникални, тъй като те едновременно трябва да са съобразени с конкретните особености на територията и в същото време да я преобразуват чрез формулирането и прилагането на определена политическа рамка (т.е. система от необходими управленски действия). Тази политическа рамка трябва да се базира на задълбочени анализи и проучвания, които в основата си са пространствено обусловени.

Кои са главните функции на стратегическото управление на общинското развитие?

- разработване на програми и планове за социално-икономическото развитие на общината;
- пълноценно използване на трудовия потенциал на общината и на тяхното научно-техническо и интелектуално „ядро“;
- поддържане и развитие на социалната и инженерната инфраструктура;
- повишаване на ефективността на административното обслужване на населението и бизнеса;
- рационално използване на общинската и държавната собственост и на наличния природен потенциал;
- създаване на благоприятни условия за развитие на предприемачеството и на пазарната среда;
- оптимизиране на заетостта и решаване социалните проблеми;
- укрепване на връзките между общините за решаване на общи проблеми (напр. при решаване на общи инфраструктурни проблеми);
- взаимодействие на местната власт с държавните органи на управление, с представителите на бизнеса и структурите на гражданското общество.



Европейски съюз



ОПАК Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Стратегическият общински мениджмънт (управление) включва анализа и оценката на:

- местните ресурси за развитие и начините за тяхното ефективно използване;
- технологиите за планиране на устойчивото развитие на територията;
- икономическата и социалната активност на населението;
- кадровото осигуряване на общинския мениджмънт;
- управлението на местното развитие на базата на взаимодействието между органите на местната и държавната власт и всички стопански субекти и структури на гражданското общество при спазване на баланса на интереси и пълна отговорност на партньорите за качеството на живот в общината.

Политическите и социално-икономическите реалности в страната, особено след членството на страната в ЕС, засилиха вниманието към териториалния аспект на управлението и към необходимостта от стратегическо планиране на регионалното и местното развитие. Новите реалности наложиха необходимостта да се търсят адекватни методи и инструменти на териториалното управление, включително и да се прилагат принципите и технологиите на **стратегическото планиране**, традиционно използвани на ниво стопански субекти към социално-икономическите териториални системи, каквито са районите, областите и общините. Това се дължи на факта, че подходите и методите на стратегическото управление и стратегическото планиране са най-добре разработени в областта на т.нар. “корпоративен мениджмънт”, при който обект на управлението е отделен стопански субект (фирма). Така в практиката на регионалното планиране и управление все по-често се прилагат методи, доказали своята целесъобразност на ниво предприятие (преди всичко от частния сектор). Това обикновено се отнася най-вече до формирането на временни работни групи, до стратегическото планиране, до делегирането на пълномощия, до маркетинга и рекламата, до усъвършенстването на организационната култура и др. Пряка аналогия между отделното предприятие и региона (областта) като икономически системи обаче не съществува, доколкото има принцитни различия между техните мисии, дългосрочни цели и методи за управление. Пренасянето в “чист вид” на стратегическото управление и планиране от корпоративния мениджмънт на ниво регионално и местно развитие не може напълно да обезпечи изпълнението на всички задачи, стоящи за решаване пред



Европейски съюз



ОПАК Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

местните и регионалните власти и да обхване в цялата сложност всички направления в местното развитие. Това е така, защото регионалното и местното развитие е свързано със сложната структура на регионалната и местната икономика, с разнопосочния характер на съставните ѝ елементи, със социалната нееднородност и множество други природни, икономически и социални фактори.

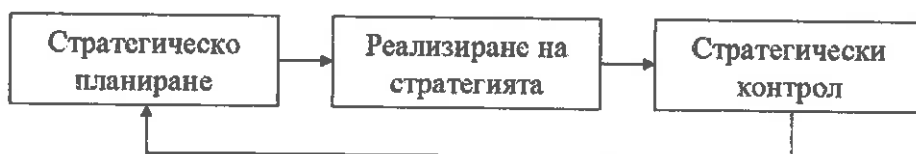
Днес вече е необходима нова концепция за съдържанието и структурата на общественото развитие, за формиране на икономика, базирана на знанията. В новите реалности ефективното управление на регионалното и местното развитие е неразривно свързано със създаването на условия, осигуряващи достоен живот на хората. Главният компонент на регионалното и местното развитие е възпроизводството на самия човек и създаването на необходимата за неговия живот и труд инфраструктура.

Опитът в нашата страна показва, че развитието в териториален аспект винаги отразява сложната комбинация от местни, регионални и общодържавни интереси. В течение на десетилетия интересите и потребностите на местните жители бяха поставяни в подчинено положение, като отделният човек представляваше “винтче” в гигантския държавен механизъм, работна сила, статистическа единица или просто данъкоплатец. В новите условия трябва да доминират интересите на местните общности, които трябва се изучават и анализират при подготовката на целеви програми за регионално и местно развитие. В развитите страни местните интереси по правило имат приоритет над общодържавните и корпоративните интереси.

Преди години стратегията се възприемаше като резултат от планирането, като нещо фиксирано, което трябва задължително да се изпълни, без да се има предвид променливият характер на условията, в която тя ще се реализира. Новото разбиране за стратегията се базира на динамиката на съвременния свят – бъдещето в голяма степен е непредсказуемо, не може да има абсолютно верни прогнози, а дългосрочните цели трябва да са “подвижни” в зависимост от външните условия. Впрочем, това се доказва от новата социално-икономическа ситуация в света, Европа и България след настъпилата през 2008 г. финансова и икономическа криза, която не беше предвидена във времето, когато се изготвяха стратегическите документи за плановия период 2007-2013 г. Ето защо детайлни политики и стратегии не е възможно да бъдат разработени и

още по-малко реализирани. Стратегиите трябва да бъдат “отворени” за корекции и допълнения в съответствие с промените в условията.

Цикълът на стратегическото управление се състои от стратегическо планиране, в рамките на което се дефинират *визията, целите и приоритетите*, извършва се *SWOT-анализ*, разработва се *стратегия и средства за нейното реализиране* и се осъществява *стратегически контрол*. Според Friedmann и Alonso (1995), Richardson (1998) и др. стратегическото планиране представлява само един от елементите, съставляващи цикъла на стратегическото управление (или стратегическия мениджмънт) на територията. След като стратегията е разработена, се пристъпва към нейното реализиране, като се осъществява контрол върху получените резултати, след което цикълът на стратегическото планиране започва отново (фиг. 1). Еднократно изпълненият цикъл не е достатъчен, за да се осъществи дори и най-подходящата стратегия, поради което този цикъл представлява непрекъснат процес. Ето защо според Friedmann и Alonso (1995), стратегическите планове не се създават, за да бъдат стриктно изпълнявани, а те са само инструмент за успешно управление, адаптиращо възможностите на територията към постоянно променящите се условия.



Фиг. 1 Цикличен характер на стратегическото планиране

Следователно, главна особеност на съвременното управление на общинското развитие е първо, че управлението става преди всичко стратегическо, и второ, че развитието трябва да бъде грижа не само на общинската администрация, но и на предприемачите, политиците и цялото население на съответната териториална единица, вкл. структурите на гражданското общество.

Стратегическото планиране има не само предимства, но и някои недостатъци. Неговите възможности не са безгранични, то не е универсален метод (панацея) за всяка възникнала ситуация:

- **Първо**, стратегическото планиране не дава, а и не може да даде, точна и детайлна картина на бъдещето. Целта му е преди всичко да дефинира



Европейски съюз



ОПАК Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

желаното състояние на социално-икономическото развитие в бъдеще и мястото на териториалната единица (общината, областта, района) в общото социално-икономическо развитие на страната.

- **Второ**, стратегическото планиране не се основава на строго определени процедури, а по-скоро представлява определена философия за начина, по който би трябвало да се развива регионалната и местната икономика. Все пак съществува натрупан опит и редица препоръки, правила и логически схеми за анализ на проблемите, за избор на стратегия и за нейната практическа реализация.
- **Трето**, стратегическото планиране изисква значителни усилия и разход на време и ресурси. То коренно се различава от разработването на оперативните планове, които задължително трябва да се изпълняват при всякакви условия. В развитите страни за целите на стратегическото планиране се създават специализирани регионални и общински служби за мониторинг и анализ на средата, за маркетинг, за връзки с обществеността (PR) и др., с което са свързани значителни финансови и човешки ресурси.
- **Четвърто**, при стратегическото планиране рязко се увеличават отрицателните последици от допуснати грешки през аналитичния етап. Най-неблагоприятни са последиците за общините, областите и районите, които следват безалтернативен път на развитие или реализират “твърда” стратегия, която не подлежи на корекции.
- **Пето**, наличието на общински план или стратегия от само себе си не решава проблемите на общинското развитие. При стратегическото управление процесът на изпълнение на стратегическия план трябва да оказва обратно влияние върху планирането **чрез контрола и мониторинга върху изпълнението на плана за последващи корекции**. Ето защо не може да се премине към стратегическо управление, ако липсват предпоставки или възможности за изпълнение на стратегията, дори ако тя е разработена компетентно.



Европейски съюз



ОПАК Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Публичната политика „започва“ своя цикличен живот от момента на нейното инициране. Този момент може да е свързан с една или повече от следните опции:

- Платформата, с която политическото ръководство на общината печели мандата за управление (обикновено същата представлява набор от структурирани идеи за политики, които в последствие следва да се разработят).
- Изискванията на нормативната уредба (политиките често се иницират от изисквания в законите или подзаконовата нормативна уредба- например разработването на Общинският план за развитие да се регламентира от Закона за регионално развитие)
- Наличие на сериозни, тежки проблеми или на някакви конкретни сериозни възможности- така би могло да се осигури импулс за иницирането на политика, макар по-скоро тази причина да има по-голямо значение във оформянето на политиката и нейното структуриране
- „Нагиск“ от страна на местната общност
- „Нагиск“ от страна на значими заинтересовани страни, с голямо влияние

Естественят ход на политиката, разгледан от прагматична гледна точка, включва следните фази:

- **Инициране на политика** (базира се на оценка на нуждите и очакванията на местната общност и заинтересованите страни, както и на нормативни изисквания)
- **Структуриране на политиката в стратегически документ**- същият включва:
 - **Анализ на ситуацията** (или проверка дали оценените нужди и очаквания съответстват на реалностите в общината и процесите, които ги определят)
 - **SWOT анализ**: логическата връзка между анализа на ситуацията и стратегическата рамка на документа;
 - **Стратегическа рамка**- определянето на Визия, стратегически цели, приоритети и мерки

-Разработване на адекватна система за наблюдение, контрол и оценка;

-Прилагане на документа, наблюдение, контрол и оценка

Един от основните моменти при разработването на всеки един стратегически документ е свързан с организацията на работа по изпълнението на процедурата. За същата не са предвидени специални нормативни или методически изисквания, което дава доста голяма свобода на тази дейност. От основно значение е изборът на подход за начина на организация. Най-общо са възможни три подхода:

- 1. Разработване на документа със собствени усилия и експертиза от страна на съответната общинска администрация.*
- 2. Разработване, реализирано с помощта на външна експертиза.*
- 3. Разработване на документа със собствени усилия, подпомогнати методически и експертно от външни специалисти.*

Важно е да се подчертае, че не може да се отговори еднозначно на въпроса кой от трите подхода е по-подходящ и по-ефективен, тъй като всеки от тях има както предимства, така и недостатъци. От събраната предварителна информация за практиките, прилагани в Община Враца, става видно, че се използват както подхода, да се работи с вътрешни за администрацията ресурси, така и ползването на външни консултанти. Последното е практика, когато разработването на съответните програми и политики се финансира от външни източници, докато с вътрешни ресурси се разработват политиките с рутинен характер, за които е налице достатъчно вътрешна експертиза. Така например в Дирекция „„Финансово – счетоводна дейност““ по-голямата част от политиките са разработвани с вътрешни ресурси, за които е налице и съответната експертиза в рамките на администрацията.

Основните предимства на подхода за актуализиране на документа със собствени средства са следните:

- ✓ Икономически ефективно решение, тъй като не се изразходват средства за външна експертиза;



Европейски съюз



ОПАК Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

- ✓ Специалистите в администрацията познават добре територията, по правило имат създадени и добре функциониращи връзки с другите заинтересовани страни, както и достъп до местни източници на данни и информация;
- ✓ Местните специалисти познават добре механизма на прилагане на стратегията (формално и неформално), неговите силни и слаби страни.

Слабостите на този подход са:

- ✓ Недостатъчен експертен капацитет в определени области;
- ✓ Липса на външен коректив/поглед на анализите, проблемите и потенциала на територията, което има за следствие надценяване на потенциала и възможностите, както и чувство на неудобство до се посочат проблемите;
- ✓ Риск от прекалена «затвореност» на процедурата и липса на комуникация с всички заинтересовани страни.

Главните предимства на подхода, свързан с избор на външен консултант за актуализиране на стратегическия документ, са:

- ✓ Осигуряване на качествена външна експертиза;
- ✓ По-стройна организация на работа;
- ✓ Осигуряване на по-широк кръг от публични консултации и по-добро комуникиране на стратегията;
- ✓ Осигуряване на външен и независим поглед върху територията и протичащите процеси.

Основните слабости на този подход са:

- ✓ Осигуряване „наготово” на документ, за който не е сигурно, че е разработен в условията на максимално съответствие със съществуващия организационен, социален и икономически контекст. С други думи е разработен документ, за който не е сигурно, че ще бъде „разпознат” като „свой” от заинтересованите страни и общинската администрация;
- ✓ Нерядко при този подход се наблюдава липса на ангажираност на местните експерти и заинтересовани страни;
- ✓ За реализирането на подхода нерядко е необходим сериозен финансов ресурс.

Третият подход по същество представлява комбинация от първите два подхода и като цяло се е утвърдил като водещ в повечето страни на ЕС. Неговите силни страни са в успешната комбинация на предимствата на първите два подхода и смекчаване на техните недостатъци. Рисковете при успешното прилагане на този подход са свързани преди всичко с дефинирането на ролите на участниците в процеса и най-вече на външните консултанти и представителите на администрацията-възложител на заданието.

Практиката показва, че най-успешен модел е този, при който външните експерти имат по-активна изпълнителска роля при изготвянето на ситуационния анализ, а също и ролята на модератор в процеса на разработване на стратегическата рамка на документа.

3. Оценка на нуждите и очакванията

Основен момент при разработването на всяка една политика, още от етапа на нейното инициране, е свързан с извършването на адекватна оценка на очакванията от изпълнението на документа. Независимо, че извършеното проучване в рамките на общинската администрация показва, че основно политиките в общината се иницират вследствие нормативната уредба, обхватът на политиките и техните конкретни измерения се определят от нуждите и желанията на местната общност. Процесът на разработване на политически и стратегически документи неминуемо следва да се съобрази и да установи необходимия баланс между ценностите и очакванията на три основни групи заинтересовани страни:

- Централни и местни органи на властта и другите заинтересовани публични институции
- Местни бизнес субекти
- Местна общност

По този начин ще се дефинират изходните позиции при определянето на визията и ще се зададе необходимата яснота за политическите измерения на бъдещия стратегически документ. За да се постигне това е възможно да бъдат използвани различни подходи, но най-ефективен е този, при който в началото на работата по



Европейски съюз



ОПАК Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

документа се проведе работна среща в рамките на разширено заседание на Работната група, по време на който да се обсъдят и комуникират различните очаквания на заинтересованите страни. В рамките на работната група следва да бъдат поканени ключови за общината заинтересовани страни и граждани.

Друг, много по-скъп метод, е да се извърши извадково изследване, на чиято основа да се събере качествена информация за нуждите, желанията и вижданията на отделните заинтересовани страни в рамките на общината.

След изясняване на изходните позиции на отделните заинтересовани страни, въз основа на извършения задълбочен анализ, се пристъпва към разработване на самият стратегически документ.

4. Анализ на ситуацията

Ситуационният анализ трябва да даде ясна и точна представа за потенциала на общината и да дефинира основните проблеми, свързани с развитието на територията и нейните атрибути (подсистеми). Този анализ трябва да се основава на актуална, достоверна и колкото е възможно по-детайлна изходна информация. Анализът на ситуацията се извършва по стандартна логически обоснована схема, която отразява основните компоненти, фактори и условия, от които зависи постигането на целите на съответната политика.

Като обобщение могат да бъдат изведени следните основни моменти, които следва да се имат предвид при разработването на аналитичната част. Всички констатации следва да почиват на официална статистическа информация или такава, която е предоставена от официални институции и източници, като същите следва да се посочват.

Анализа на ситуацията е анализ, а не описание! Същият трябва да е структуриран аргументирано и обосновано, като статистическата информация и резултатите от аналитичните процедури служат да подкрепят или отхвърлят дадена теза, а не самите те да са обект на анализа;



Европейски съюз



ОПАК Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

От анализа следва да бъдат изведени логически обосновани изводи и оценки, а не само изброяване на факти и данни. Например съобщаване само на факта, че населението в общината намалява или само посочване на дължината на пътната мрежа. Следва да се оцени как тези условия влияят върху територията, къде те се проявяват и да се даде прогноза как ще се развият във времето на действие на стратегията, ако бъдат предприети или не съответните мерки.

С оглед улесняване разработването на стратегическата част на документа и подобряване като цяло на неговата логическа свързаност, добре би било след приключване на анализа по даден компонент да се извеждат като изводи основните проблеми и евентуалните мерки за тяхното преодоляване.

Използването на карти и картосхеми улеснява пространственото асоцииране и разбиране на проблемите, както и формулирането на по-реалистични и пространствено обусловени цели, приоритети и мерки.

Задължителен елемент в стратегическото планиране е т.нар. SWOT анализ. Обикновено при оценъчните и прогнозните изследвания се използват два основни подхода – емпиричен и експертен. При емпиричния подход се извеждат закономерности на основата на анализирана емпирична информация с помощта на статистически и математически модели. При експертния подход се разчита на опита на експертите, като се допуска, че те имат нужния капацитет да разкриват закономерности и да правят синтезирани достоверни оценки, без да е необходимо да се разработват сложни математико - статистически модели. SWOT-анализът спада към експертната група методи, но той не може да бъде разработен без необходимата изходна информация. Главната цел на SWOT-анализа е да се извърши взаимнообвързана оценка на вътрешните за регион *силни* (Strengths) и *слаби* (Weaknesses) страни, както и на външните за организацията или региона *възможности* (Opportunities) и *заплахи* (Threats). Приема се, че вътрешните страни (силните и слабите страни) могат да се контролират от организацията, докато външните фактори (възможности и заплахи) определят състоянието на средата, в която се развива региона. В световната практика



Европейски съюз



OPIAK Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

SWOT-анализът се е утвърдил като задължителен елемент на стратегическото планиране. Значението на SWOT-анализа се подсилва и от факта, че той е регламентиран като задължителна процедура при всички планове и програми, свързани с усвояването на предприсъединителните и структурните фондове и инструменти на Европейския съюз.

Резултатите от SWOT-анализа позволяват точно формулиране на *приоритетите* и *целите* за развитие на фирмата, сектора или териториалната единица, както и периодична *оценка* на мястото ѝ в бранша (за сектора – мястото му в регионалното или националното стопанство, а за териториалната единица – позицията ѝ в рамките на други единици от по-висок ранг). Резултатите от SWOT-анализа позволяват да се планират и реализират конкретни *мерки за коригиране на състоянието*. Сред елементите на анализа има взаимовръзки, които разкриват потенциала за развитие, а също и такива, които показват ограниченията (лимитиращите фактори) и проблемите, които предстои да бъдат преодолявани.

При приложението на SWOT анализа в даден общински стратегически документ за развитие е целесъобразно да се спазват няколко водещи принципа:

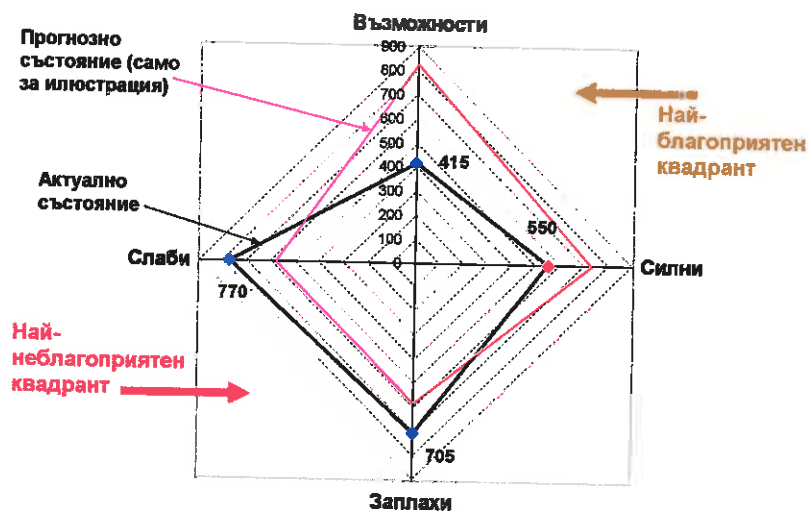
Да е налице ясна и обоснована връзка с констатациите и оценките, извършени по време на анализа на ситуацията. Така например, не да се включват твърде общи силни страни, а само такива, които са изведени като сравнителни предимства въз основа на научно обоснован, задълбочен и пространствено детерминиран анализ. Това ще позволи от своя страна формулирането на по-конкретни и реалистични цели при етапа на актуализацията на стратегическата част. По същия начин следва да се подходи и при отразяването на останалите компоненти на SWOT анализа.

С цел улеснение на работата по актуализацията на SWOT анализа би могло да се подходи по следния начин: след края на анализа за всеки един от компонентите на средата (например природни ресурси, демографска ситуация, икономика и т.н.), да бъдат извеждани формулировки за по-важни изводи, констатирани сравнителни предимства, проблеми и възможности за решаването им. Същите след това да се отразят в таблицата на SWOT анализа, което от своя страна ще осигури и

необходимата логическа връзка между анализа на ситуацията и формулирането на силните и слабите страни, на възможностите и заплахите.

Подходящ и често използван подход е извършването на експертна количествена оценка на елементите на SWOT анализа. Така например всяка от приложените формулировки за силни, слаби страни, възможности и заплахи може да получи балова оценка (1 до 5 или 1 до 10), като нормализатор може да се използва къде по съответния компонент стои областта в национален или регионален контекст (например силна страна – висок дял на младо и образовано население - 25% от общия брой на трудовите ресурси - 1во място в района и 3 място в страната – оценка 5 и т.н.). Този тип оценки, макар и субективни и експертни, могат да спомогнат за аранжирането на силните и слабите страни, възможностите и заплахите, и съответно да послужат за формулирането на по-адекватна стратегия за развитие. Оценка, получена чрез използването на този подход, могат да бъдат и графично илюстрирани (фиг. 2.):

SWOT- анализ



Фиг. 2 Пример за графична визуализация на резултати от SWOT анализа

5. Разработване на стратегическа рамка

За да се приложи, всяка една политика следва да се конкретизира в система йерархично съподчинени елементи, чрез които се цели постигането на интегрирано развитие на територията или определени аспекти от това развитие, съответстващо на заложените политически цели и идеи.

За да е успешна една стратегия, тя следва да се основава на следните основни принципи:

реализъм – в нея трябва да са формулирани реалистични цели, което означава, че те трябва да бъдат съобразени не само с наличния потенциал за развитие, но и с фактори като институционална среда, тенденции в развитието на територията, ниво на подготовка на кадрите, финансова обезпеченост и редица други, които могат да изиграят ролята на задържащи фактори за ефективно усвояване на потенциала на областта и нейните сравнителни предимства;

устойчивост – в стратегията не бива да се съдържат задачи, мероприятия и конкретни дейности, чието решаване има изолиран, оперативен и кампаниен характер, с краткосрочен и бързо „затихващ“ във времето ефект върху изпълнението на формулираните цели в стратегията;

приемственост – стратегията за развитие не бива да започва „от нулата“ – трябва да се осигури приемственост с действащия стратегически документ, с другите стратегически документи и политики и т.н.;

партньорство – Всяка една политика и свързаният с нея стратегически документ трябва да бъде резултат от съвместните усилия на много заинтересовани страни (представители на държавните и общинските власти, на бизнеса, на държавните институции и на неправителствения сектор).

Като основно изискване при изпълнението на документа от само себе си се налага желанието за устойчив просперитет на местните общности в общината. Това от своя страна изисква разбирането, че този устойчив просперитет е възможен единствено чрез интегриран подход на планиране и управление на територията на общината и свързаните с нея природни, икономически и социални системи.



Европейски съюз



ОПАК Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

По конкретно устойчивият просперитет на местните общности в общината би могъл да бъде постигнат чрез:

| | |
|-----------------------|--|
| Лидерство | Осигуряване на качествено и добро планиране и управление на общинското развитие, вземане на адекватни и навременни решения, поемане на отговорност, осигуряване на постоянно наблюдение на процесите и предприемане на необходимите действия за корекция и промяна, когато е необходимо. |
| Партньорство | Работа в условията на тясно сътрудничество и координация с партньорите от централната власт, бизнеса и местните общности за просперитета на общината |
| Отговорност | Създаване на необходимата сигурност за местните общности и бизнеса. |
| Гъвкавост | Ефективно управление на риска и създаване на механизми за вземане на гъвкави управленски решения. |
| Адаптивност | Осигуряване на адаптивна към ситуацията и бъдещите очаквания стратегическа рамка, която да осигурява качествена оперативна система за управление на общинското развитие. |
| Иновативност | Взаимодействие между стратегическите партньори, бизнеса и местните общности в търсенето и намирането на креативни, прагматични и ефективни решения, свързани с планирането и управлението на общинското развитие. |
| Интегрираност | Осъзната интеграция на решенията на проблемите, свързани с планирането и управлението на територията, околната среда, икономиката и социалната сфера на основата на разбирането, че тези системи са взаимосвързани и взаимно обусловени от геопространствена и функционална гледна точка |
| Възстановяване | Осигуряване на устойчивост на природно-социалните системи в общината чрез предприемане на необходимите ефективни и |



Европейски съюз



ОПАК Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

координирани действия по тяхното възстановяване и поддържане.

Визия за развитие:

*Определянето на "Визията" в стратегическия документ е особено важно за бъдещето развитие на общината като цяло или в определена тематична област, тъй като представя очакванията на стратегията за постигане на дългосрочен резултат въз основа на прилагането ѝ в края на програмният период, за който се разработва. **Визията се фокусира върху дългосрочните стратегии, а не върху дейностите в краткосрочен план и върху решаването на основните проблеми на общината.***

В този смисъл тя отразява желанието за постигането на определено ниво в развитието на общината в дългосрочен аспект, което се базира на наличните природни, икономически и социални потенциали за развитие, както и на формулирана политическа и стратегическа рамка, насочени към устойчивото усвояване на тези потенциали и валоризиране на сравнителните предимства на територията.

Цели и приоритети:

Основните принципи, върху трябва да се основава стратегическата рамка са:

- Партньорство между всички институции, заинтересовани лица и структури на гражданското общество в процеса на реализиране на стратегическите намерения;
- Координация вътре и между управленските звена на всички равнища, носещи отговорността за постигане на очакваното състояние на общината към хоризонта на планирането;
- Концентрация на усилията, човешките и финансовите ресурси за осъществяване на набелязаните в стратегията цели;
- Тясно обвързване и интегритет на действията, заложен в различните програми за постигане на комплексен социално-икономически ефект;
- Отвореност за допълнения и адаптивност на стратегическите намерения към променящите се условия на средата, в която се реализира стратегията.

Основната стратегическа цел(и) на документа конкретизира(т) визията за развитие към хоризонта на действие на стратегическия документ. Същата следва да е:

- Съобразена с контекста на съответният стратегически документ;
- Да е формулирана от една страна в съответствие с наличния потенциал за развитие, очакванията на заинтересованите страни, а от друга – с необходимостта да отразява приоритетно основните, първостепенни потребности на общината;
- Формулировката ѝ следва да бъде съвместима с целите и приоритетите на стратегическите документи в съответната област на по-горните нива (Европейско, национално, регионално);
- Основната стратегическа цел следва да е съобразена с нуждата от прилагането на интегрален подход при решаването на общите проблеми в развитието и налагането на единен подход в планирането и управлението на общината;
- Не на последно място, основната стратегическа цел трябва да индикира повишаване ефективността на ползване на инструментите за планиране и управление на общинското развитие, и най-вече на средствата, постъпващи от Държавния бюджет и Европейските структурни фондове;
- Задължително условие е във формулировката на стратегическата цел (и) кратко и ясно да се опише тяхната същност, какво се очаква да се постигне в дадената област и какъв ще бъде ефектът от тяхната реализация, т.е. с какво реализирането на тези цели ще допринесат не само за развитието на конкретната тематична област, която засягат , но и за развитието на общината като цяло;
- Всяка стратегическа цел следва да има конкретна обосновка и ясни, измерими критерии за изпълнение.

Специфичните цели детайлизират стратегическите цели и пътищата за тяхното постигане.

Приоритетите се определят на базата на обстояния анализ (в т.ч. SWOT анализа) за постигане на съответните стратегически цели. Т.е. стратегическите цели трябва да бъдат канализирани в *определени приоритетни направления и конкретизирани в съответни мерки с ясен обхват, очаквани резултати и пространствени измерения.*

Мерките отразяват необходимите конкретни действия за изпълнение на залегналите основни стратегически цели, специфичните цели и приоритети за развитие на съответната община.

6. Критерии за оценка на политиката. Система за наблюдение, контрол и оценка

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

Предмет на наблюдение са:

- изпълнението на целите и приоритетите, заложи в Стратегията за развитие,
- 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 развитие;
- органите за наблюдение и организацията на тяхната работа;
- системата на докладване и осигуряване на информация и публичност.

Основният орган за наблюдение на стратегическите документи е съответната група (звено) за наблюдение, което се сформира с решение на ръководството след

приемането на съответният стратегически документ и преминаване във фаза на неговото прилагане. Групата (звеното) се назначава със заповед на кмета и включва следният минимален състав: ръководител (заместник кмет), координатор, един или двама представители (експерти) от съответната административна структура, в чиито ресор е стратегическият документ. Добре би било в групата да се включат и представители на заинтересованите страни на доброволни начала.

На основата на информацията, постъпваща от официални национални, регионални и местни източници, групата за наблюдение изготвя доклади за наблюдението на изпълнението на съответния стратегически документ, като със задължителен характер е само годишният такъв, който се внася за приемане от Общинския съвет. Годишният доклад за наблюдението на изпълнението на стратегическия документ е основа за изготвяне на годишната оценка за изпълнение на стратегическия документ и стои в основата на неговата непрекъсната актуализация в съответствие с нивото на изпълнение и динамиката на средата, в която се осъществяват набелязаните мерки, приоритети и цели.

Основна роля при осъществяването на дейностите по наблюдение и контрол на изпълнението на Стратегията за развитие има т.нар система от критерии и индикатори за наблюдение. 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 осъществяват 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 общинския план за развитие.

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

⇒ **Общи**, позволяващи оценката на общото ниво на развитие;



Европейски съюз



ОПАК Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

⇒ **Специфични**, които са тясно обвързани с формулираните стратегически цели в документа.

⇒ **Ключови** стратегически индикатори за интегриране на глобалните/национални цели в дадената политика или тематична област

Ключов момент при прилагането на политиките в общината е процедурата по оценка. Като цяло в рамките на общинската администрация се прилагат и трите основни оценъчни процедури в рамките на стратегическото планиране- предварителна, междинна и последваща. Това гарантира, че разработваните и прилагани политики и постиганите вследствие на това резултати се следят във всеки един основен момент от общинската администрация и нейното ръководство. Това гарантира, че още на възможно най-ранен етап се вземат под внимание съответствието на политиката с националната, европейска и регионална рамка на съответната политика, че същата обективно съответства на оценените нужди и наличните проблеми, че разработената стратегическа рамка е релевантна, реалистична и ефективна и други. Междинните оценки гарантират, че прилаганата политика е в съответствие с заложените цели, констатира се навреме проблемите и слабостите и др.

Последващите оценки пък отчитат ефекта и въздействието на политиките и стратегиите върху общинската територия, като същевременно същите осигуряват информация за допусканите систематични грешки и слабости, научените уроци и други специфични моменти, които като цяло подобряват процесите на стратегическо планиране.

От направеното проучване е видно, че в някои дирекции оценките се извършват с вътрешни ресурси, което като цяло противоречи с добрите практики за извършване на оценъчни процедури. *Така например в рамките на анкетното проучване за съществуващите практики по оценка на политиките, Дирекция „Финансово-счетоводна дейност“ на община Враца декларира, че винаги се използват оценъчни процедури, но те обикновено се осъществяват със собствени ресурси.* Най-често, с цел осигуряване на обективност, тези процедури следва да се възлагат на външни и независими изпълнители, което често е регламентирано и в нормативната уредба (например в Закона за Регионално развитие и Правилника за неговото прилагане). В



Европейски съюз



ОПАК Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

тази връзка, препоръчваме именно спазването на това изискване във всички оценъчни процедури на община Враца, което неминуемо ще повиши ползата на изготвяните оценки и ще повиши качеството на процесите по инициране, изготвяне и прилагане на публичните политики в рамките на община Враца.

Процедурата по актуализацията на съответния стратегически документ се прави с цел да се изясни дали настъпилите изменения в средата затрудняват или правят невъзможно реализирането на стратегията и постигането на формулираните цели. Освен това, основанието за актуализацията може да е и с формална причина – напр. промяна в законодателната рамка, промяна в целите и приоритетите за развитие на по горните нива, промяна в териториалния обхват на общината и т.н.

Независимо от причината за преосмисляне на стратегията за развитие, процесът на нейната актуализация следва да е отворен и континуален – т.е. тя трябва да се поддържа в оптимално съответствие с условията, в които се изпълнява.

Ако се установи, че това не е така, трябва да се коригира стратегията и да се потърсят причините за констатираните несъответствия – в променените условия, в набелязаните мерки и конкретни действия, в информационното обезпечаване или в начина, по който се осъществява реализацията на стратегията.

Може да се допусне, че не би трябвало да има трудности и проблеми в хода на реализацията на стратегията, ако тя е разработена правилно и реалистично и ако са създадени необходимите условия за нейното изпълнение. Това обаче е възможно само в случаите, когато външната и вътрешната среда са неизменни или напълно прогнозируеми.

В действителност, общинската икономика се развива в условията на променлива среда. Ето защо е необходимо да се осъществява стратегически контрол за това, доколко успешно отделните субекти се “придвижават” към своите цели и подобряват резултатите от дейността си, а също и да се определи какво би трябвало да се предприеме за подпомагане на тяхната дейност, за да могат те от своя страна да допринесат за социално-икономическото развитие на съответната община. Поради тази причина стратегическият контрол няма за цел да изясни правилно или неправилно се



Европейски съюз



ОПАК Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

осъществява реализирането на стратегията, а да изясни дали реализацията на стратегията ще доведе до постигане на поставените цели (резултати) за развитие.

7. Прилагане на принципите на публичност и партньорство

Всеки един стратегически документ за дадена публична политика, трябва да е разработен на основата на прилагането на принципите на партньорство, публичност и прозрачност, като изграждането и прилагането на адекватен механизъм за това е от съществено значение за постигането на целите и приоритетите на устойчивото интегрирано общинско развитие.

Публичният и комуникационен компонент на стратегическия документ трябва да се базира на следните водещи принципи:

- **Партньорство**

Спазването на този принцип ще осигури обединяването и координирането на усилията на всички заинтересовани страни, институции и организации на територията на общината, които желаят да работят за интегрираното устойчиво развитие и социалния просперитет в община Враца.

- **Широкообхватност**

Информацията и комуникацията трябва да се стремят да покрият възможно по-голяма част от територията на общината, областта, района и страната.

- **Гъвкавост**

Мерките и дейностите по прилагане на принципите на публичност, прозрачност и партньорство, заложи в Стратегията трябва да бъдат адаптивни, за да може да се реагира на динамичните промени чрез включването на нови послания към заинтересованите страни.

- **Активни действия**

Този принцип означава действията да се планират активно и целенасочено – знаем какви са интересите, знаем какви са целите, знаем кои са партньорите и какви резултати очакваме. Посланията трябва да бъдат “излъчени” във времето така, че да подготвят успеха на предприеманите управленски действия.



Европейски съюз



ОПАК Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

- **Екипност и партньорство**

Дейностите по изпълнението на Стратегията ще се координират от общинската администрация, но е необходимо идентифициране и включване на всички възможни партньори, които могат да допринесат за просперитета на община Враца.

- **Обвързаност на посланията в подкрепа на успеха на изпълнение на Стратегията**

Съдържанието на посланията във всички публикации и събития трябва да бъдат съобразени с целите на Стратегията за развитие. Това означава, че винаги трябва да се търсят възможности в съдържанието на публикациите да бъдат включвани факти и информация за заложените в Стратегията дейности.

- **Всяка публикация или друг информационен продукт трябва да има ясно определена цел, идентифицирана аудитория, предварителен план за разпространение и конкретно събитие за промоция**

Спазването на този принцип ще подпомогне целенасоченото планиране и осъществяване на конкретните дейности. Този начин на планиране практически задава решенията за вида на информационния носител и продукт, за съдържанието на посланията, за оформянето (дизайна) на изданието или характера на заплануваното събитие.

- **Винаги трябва да се търсят възможности за финансиране на комуникационните дейности от повече от един източник**

Дейностите, които се предвиждат в стратегията за развитие, са в много случаи от интерес и за други субекти от бизнеса и/или от неправителствения сектор. Поради това още при самото планиране на дейностите е необходимо да се предвижда търсене на съфинансиране от различни източници, включително и мобилизиране на местни ресурси.

Управление и координация на прилагането на принципите за партньорство, публичност и прозрачност

Стратегията за развитие на дадена община следва да е разработена чрез прилагане на принципа на партньорство чрез включване в процеса на планиране на



Европейски съюз



ОПАК Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

широк кръг заинтересовани страни в процеса на обсъждане и консултиране, финансиране, изпълнение, наблюдение, оценка и контрол.

Осигуряването на необходимата и своевременна информация и публичност на процеса на разработване, актуализиране, съгласуване и изпълнение на Стратегията за развитие се осъществява от ръководството на общината, подпомагано от работната група по нейното разработване и групата/звеното за наблюдение и контрол.

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-U-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